

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ŒUVRE LÉGISLATIVE
DE
LA DIÈTE DE 4 ANS

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC POLONAIS

SUIVI

D'UN ESSAI COMPARÉ SUR LA CONSTITUTION DU 3 MAI 1791

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 14 juin 1913, à 3 heures

PAR

Justine KLOTZ

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

Suffragants } MM. CHAVEGRIN, *professeur*
WEISS, *professeur*

PARIS

JURIS-CLASSEURS

18, RUE SÉGUIER, 18

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ŒUVRE LÉGISLATIVE
DE
LA DIÈTE DE 4 ANS

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC POLONAIS

SUIVI

D'UN ESSAI COMPARÉ SUR LA CONSTITUTION DU 3 MAI 1791

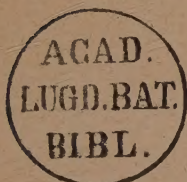
THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 14 juin 1913, à 3 heures

PAR

Justine KLOTZ



Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur*
WEISS, *professeur*

PARIS

JURIS - CLASSEURS

18, RUE SÉGUIER, 18

1913

L'ŒUVRE LÉGISLATIVE DE LA DIÈTE DE 4 ANS

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC POLONAIS

SUIVI

D'UN ESSAI COMPARÉ SUR LA CONSTITUTION DU 3 MAI 1791

AVANT-PROPOS

Analyser l'œuvre législative de la Diète de quatre ans, c'est reproduire les transformations profondes subies par l'ancien État de la Pologne à la fin du xviii^e siècle. Cette évolution graduelle a été exprimée d'une façon définitive dans la Constitution du 3 mai 1791 qui sert de point de départ au droit public moderne de la Pologne. Tout le mouvement réformateur, entrepris par la Diète de quatre ans, n'a été qu'une réaction directe contre les abus et les faiblesses de l'ancien gouvernement féodal. Mais tout en modifiant radicalement les institutions antérieures, elle ne produisit point une destruction complète de la constitution originaire. En effet, on s'aperçoit facile-

ment, en suivant les opérations des législateurs de cette époque, qu'ils ont eu le plus grand souci du passé historique de la nation et qu'ils se sont efforcés d'utiliser tout ce qu'ils ont pu de l'ancienne organisation de la République, en améliorant ses fondements mêmes, sans les bouleverser. Aussi, la connaissance de grands principes de l'ancien droit public paraît-elle fondamentale pour une juste appréciation de l'œuvre réformatrice commencée à la Diète de quatre ans. D'autant plus qu'on s'en fait d'habitude des opinions erronées qui s'expliquent, en partie, à cause de l'évolution un peu particulière de l'État polonais. Nous essaierons de montrer, tout d'abord, en retraçant les grandes lignes de la constitution primitive, qu'elle ne résultait point d'un hasard, comme on l'avait prétendu quelquefois, mais qu'elle était due à une évolution juridique parfaitement homogène et qu'elle présentait une construction typique des organisations féodales. Dans une première partie de notre exposé, nous esquisserons les idées maîtresses de l'ancien droit public polonais qui nous serviront en même temps d'introduction historique. La seconde partie aura pour objet spécial l'œuvre réformatrice accomplie par la Diète de quatre ans.

Nous subdiviserons cette seconde partie en deux sections :

a) Dans la première sera représentée l'œuvre légis-

lative opérée à la Diète de quatre ans dans l'ordre des matières qui y furent traitées avec l'observation aussi exacte que possible de leur suite chronologique ;

b) Dans la seconde section, nous aborderons l'analyse de la nouvelle forme du gouvernement et l'organisation des pouvoirs public tels qu'ils avaient été établis par la Constitution du 3 mai 1791. C'est dans cette dernière que s'étaient concentrés les beaux efforts des réformateurs de cette époque ; elle marque en même temps l'aboutissant et le couronnement des travaux législatifs de la Diète de quatre ans. Bien que cette assemblée nationale ait subsisté encore toute une année après l'élaboration de la nouvelle Constitution, puisqu'elle n'avait pris fin que le 31 mai 1792, son œuvre législative proprement dite s'achève avec la confection de la Constitution surnommée. Dans ses derniers mois d'existence, elle ne fit que des règlements en vue de compléter et d'éclaircir les textes récemment créés, qui demandaient souvent des commentaires. C'est donc bien la Constitution du 3 mai 1791 qui présente le terme final des réformes législatives opérées par la Diète de quatre ans ; c'est par son examen que nous achèverons notre travail en faisant ressortir les transformations profondes introduites dans l'État polonais par la nouvelle forme du gouvernement.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES ESSENTIELS

DE L'ANCIEN DROIT PUBLIC

1. Source du droit public polonais.
2. Nature juridique du gouvernement de la Pologne.
3. Origine et évolution de son régime représentatif.
4. Les Trois ordres de l'État : I. Le Roi ; II. L'Ordre équestre ;
III. Le Sénat.
5. La Diète : Système de deux Chambres législatives.
6. Le *liberum veto*.
7. Les Confédérations.
8. Les Diétines.
9. Caractéristique de l'ancienne Constitution.

LES SOURCES DU DROIT PUBLIC POLONAIS

Les deux grandes sources qui servent à reconstituer l'ancien droit public sont : *les coutumes* et *les lois écrites*.

Le droit coutumier rivalisait, de tout temps, en Pologne, avec le droit écrit. Une partie des coutumes reçut en 1505 une rédaction officielle, mais même

avant cette époque leur légalité n'avait jamais été contestée ; leur seule autorité venait de la force d'usage. Néanmoins, tous les auteurs sont unanimes pour leur attribuer dans la vie juridique une importance de premier ordre.

Les lois écrites se subdivisaient en : I. *Statuts* ; II. *Constitutions* ; III. *Pacta Conventa* ;

Il ressort de ces textes que la séparation entre le droit public et le droit privé n'était pas strictement observée. C'est ainsi qu'on peut trouver dans les statuts et dans les constitutions, à côté des lois politiques et constitutionnelles, des lois civiles de toute espèce.

Les statuts et les constitutions étaient identiques quant à leurs objets ; ils ne se différenciaient que par leur origine.

Les statuts et les constitutions désignaient des lois faites d'accord par le roi et la représentation de la nation. Cette espèce de législation a été inaugurée en 1347 par la Petite Pologne avec le statut de Wislica. Plus tard, au xvi^e siècle, le roi Alexandre confia la rédaction des lois coutumières, les plus anciennes, jusqu'à l'année 1505, à son chancelier Jean Laski. Cette compilation reçut la ratification officielle de la Diète en 1505. Jusqu'à cette époque, toutes les lois en Pologne furent rédigées en latin ; ce n'est qu'à partir de 1505 que la langue nationale s'est substituée au latin dans la législation.

I. — *Les statuts* étaient des lois constitutionnelles qui remontent aux temps les plus anciens du droit public polonais et à la différence des constitutions, ils étaient rédigés tous en latin.

II. — *Les constitutions* n'ont pris la place des statuts qu'à partir de la seconde moitié du xvi^e siècle ; elles étaient rédigées dans la langue nationale. En 1570, on publia à Cracovie un recueil des lois en polonais, et son autorité était définitivement consacrée puis-qu'on s'en servait même auprès des tribunaux. La collection des constitutions consécutives de la Pologne existe dans deux éditions différentes : l'une, parue sous les auspices de l'ordre de Pijares (1), qui aboutit à la Constitution de 1736 ; l'autre, intitulée *Volumina Legum*, fut recueillie par St. Kozuchowski et contient la série des constitutions à partir de 1550 jusqu'à 1726, rédigées en polonais et rangées d'après l'ordre alphabétique (2). Le tome IX des *Volumina Legum*, paru plus récemment par les soins de l'Académie des sciences de Cracovie, en 1889, renferme l'ensemble des textes constitutionnels depuis 1726 à 1792 ; une grande partie de ce dernier volume est consacrée à la Constitution du 3 mai 1791 et aux lois constitutionnelles qui la complètent.

1. Cet ordre religieux se signala par une activité soutenue dans tous les domaines de la science et il contribua en grande partie à répandre l'instruction dans la seconde moitié du xviii^e siècle.

2. Lengnich, *Droit public du royaume de la Pologne*, p. 2.

III. — *Les pacta conventa* étaient une des sources les plus importantes de l'ancien droit public polonais. C'était des espèces de contrats qui intervenaient à chaque nouvelle élection entre le roi et les États de la République; elles étaient destinées à mettre des entraves au pouvoir arbitraire des rois par des clauses les plus explicites, et elles avaient également pour but de confirmer à chaque nouveau règne les anciennes libertés et tous les privilèges acquis par la nation. Les *pacta conventa* étaient également obligatoires pour les deux parties contractantes : le roi et la noblesse.

NATURE JURIDIQUE DU GOUVERNEMENT DE LA POLOGNE

A consulter les textes constitutionnels, il en ressort nettement que l'ancien État de la République était incarné dans trois ordres : le Roi, le Sénat et l'Ordre équestre. Au-dessous de ces trois éléments de la souveraineté nationale se trouvait la masse de peuple dépouillée de tout droit civil et politique et qui n'avait presque aucune existence légale. Il faut cependant exclure de ce nombre les habitants des villes, qui jusqu'à une certaine époque, au moins, jouissaient d'une autonomie municipale parfaite. Ainsi toute la souveraineté nationale dans l'ancien État résidait dans le roi et la noblesse. A première

vue, il semble qu'il y ait une contradiction flagrante entre la forme républicaine d'un État et l'existence d'un roi. Mais quand on regarde de près, il est facile de se convaincre que le roi, en Pologne, n'a jamais porté ombrage à la souveraineté nationale ; et cela, pour cette raison qu'une fois sortie de la période de la royauté patrimoniale, la Pologne fut transformée en une république, dans laquelle la nation avait une très large part du pouvoir. La souveraineté nationale y était exercée par une classe multiple ; elle appartenait non seulement à l'ensemble de la noblesse, mais à chacun de ses membres pris en particulier. C'est à cause de cette participation collective en la puissance publique, qu'on ne pouvait pas refuser à la Pologne le nom de république ; mais, ayant donné la composition exclusive de l'ancien État, il appartenait à la catégorie des républiques aristocratiques.

La crainte d'un pouvoir fort, qui était un des traits les plus caractéristiques de l'ancien droit public, influa d'une façon toute particulière sur les destinées de l'État polonais ; c'est pour cette raison qu'on rangea le roi dans les trois ordres existants, sans en faire un pouvoir spécial ; il participa à la législation et au gouvernement d'une façon analogue à celle du Sénat et de l'ordre équestre. Cette place, assignée au roi dans l'ancien État, prouve combien on tenait à ce que l'existence de la royauté ne compro-

mit pas le caractère républicain du gouvernement (1). Du caractère aristocratique de la république polonaise, il résultait que seuls les nobles pouvaient participer à ses affaires publiques ; ils étaient des citoyens actifs comme on pourrait les appeler dans le langage moderne ; le reste de la population ne jouissant point des droits politiques ne pouvait prendre part à la direction de l'État.

C'est pour cela que certains auteurs ont prétendu que la noblesse seule formait le corps de la République et personnifiait « la nation ». Cette opinion ne peut se justifier au point de vue juridique. Elle n'est fondée, d'ailleurs, que sur une confusion entre deux choses toutes différentes et qui ne sont pas nécessairement corrélatives l'une de l'autre ; à savoir la nation, que constituent tous les sujets d'un État, avec l'État lui-même, qui est une des sources du pouvoir. Il est certain aujourd'hui que la question de la participation à une nation ne découle point du nombre des droits qui lui appartiennent envers celui-ci ; à plus forte raison, ne peut-on point les identifier avec elle. Les auteurs du droit public moderne ont suffisamment démontré que la base juridique de la nationalité ne se trouve point dans un contrat synallagmatique intervenu entre l'État

1. Stawczyński, *la Constitution du 3 mai au milieu de l'organisation des États européens contemporains*, p. 3.

et chacun de ses sujets. Cette théorie soutenue autrefois ne peut plus servir à l'heure actuelle d'expression exacte entre les rapports de l'État avec ses nationaux. Ce qui est généralement admis par la doctrine moderne, c'est que la fixation sur un territoire donné d'un certain nombre de personnes et leur soumission à une souveraineté commune, suffisent pour constituer le lieu de nationalité entre les divers membres d'un État. « Ce qui constitue en droit une nation, dit M. Esmein, c'est l'existence dans cette société d'hommes, d'une autorité supérieure aux volontés individuelles (1) ».

Or, il est incontestable que les bourgeois et les paysans polonais étaient soumis à la souveraineté de la République et qu'ils lui devaient obéissance; ce fait seul suffirait donc, au point de vue juridique, pour en faire une partie de la nation. Cependant, dans l'ancien État, on confondait ces deux notions: de sujétion et de souveraineté; à cette époque, la nation était synonyme de l'ordre équestre, puisque c'est lui qui participait d'une façon exclusive aux affaires de l'État. Tout en constatant la fausseté de cette définition au point de vue juridique, nous nous réservons d'user du mot « nation » dans son sens consacré par

1. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 1. Paris, 1906.

l'ancien droit quand nous aurons à parler de la vieille organisation de la République.

La grande majorité de la doctrine est d'accord pour ranger la République de Pologne dans la catégorie des États mixtes. Voici un certain nombre de ces opinions :

D'après M. Skrzetuski, le gouvernement de la république se composait de trois éléments : de la monarchie dans la personne du roi, de l'aristocratie dans le Sénat et de la démocratie dans l'ordre équestre. La toute puissance de l'État serait enfermée dans ces trois États (1).

M. Wielhorski place la souveraineté de la République dans les trois ordres assemblés dans la Diète : le roi, le sénat et l'ordre équestre ; il fonde son assertion, comme il le dit lui-même, « sur l'opinion la plus accréditée », puisque les lois polonaises, tout en constatant le concours et le consentement de ces trois États, ne précisent point l'idée qu'on doit attacher à ce terme « de tous les ordres » et sans fixer la limite, l'étendue de leur consentement (2).

Suivant Voltaire, « la Pologne est la plus fidèle image de l'ancien gouvernement gothique, corrigé ou altéré partout ailleurs : c'est le seul État, dit-il,

1. Skrzetuski, *le Droit politique de la nation polonaise*, t. I, p. 41.

2. Wielhorski, *Sur le rétablissement de l'ancienne forme du gouvernement*, p. 3.

qui ait conservé le nom de la République avec la dignité royale » (1).

« Notre ancienne Constitution, écrit Lelewel, était une monarchie constitutionnelle avec le caractère républicain ; elle était une monarchie par le fait qu'elle avait un roi à sa tête ; elle était constitutionnelle parce que le pouvoir du roi était limité par le régime représentatif ; elle était républicaine parce que la prépondérance politique appartenait toujours à la nation (2). »

Lobarzewski se range dans la catégorie des auteurs qui pensent que la souveraineté de la République réside dans les trois États assemblés dans la Diète : le premier est le roi ; le second, le Sénat ; le troisième, la Chambre des nonces (3).

Lord Brongham, dans sa définition, fait ressortir très clairement les traits essentiels de l'ancien gouvernement de Pologne : « Le pouvoir, dans un gouvernement aristocratique, réside plutôt dans l'influence exercée par les membres individuels de cette société que dans l'autorité suprême de l'État. La Pologne nous offre un exemple remarquable de

1. Voltaire, *Histoire de Charles XII*, t. I, liv. II, chap. : « Idée du gouvernement polonais. »

2. Lelewel, *les Trois Constitutions polonaises* : 1791, 1807, 1815, p. 210.

3. Lobarzewski, *les Libertés polonaises égalant celles de l'Angleterre avec une description du gouvernement anglais*.

gouvernement féodal. Ce gouvernement n'était pas une pure aristocratie, car la couronne, bien qu'élective, était conférée à vie ; mais, d'autre part, le pouvoir effectif dans la législation et les fonctions principales du pouvoir exécutif étaient exercés par les nobles. L'histoire entière de l'État polonais est remplie des luttes entre le pouvoir central, personnifié dans le roi, et les petites souverainetés locales dirigées par des individualités particulières. La Pologne peut être rangée à juste titre parmi les gouvernements mixtes, car, nonobstant les droits considérables attribués au roi, l'exercice de la souveraineté monarchique était entre les mains de la noblesse (1). »

Rousseau considère la Pologne comme un gouvernement mixte (2), seulement quant à la répartition des fonctions du pouvoir exécutif, car pour Rousseau la source de la souveraineté réside toujours dans le corps politique, dans sa collectivité ; la puissance ou

1. Lord Brongham, *Political Philosophy Aristocracy*, t. II, chap. VII, VIII : « Poland affords a remarkable exemple of fendal aristocracy. The government was not a pure aristocracy, because the crown was conferred for livé ; but at all former periods the effectual powers of legislation and the most important executive fonctions were possessed by the nobles. The whole history of the Polish Nation is om continued seesse of the faction, confusion and civil war arising from the power of individual nobles. In Poland thè government might be trully termed mixed because the sovereign was hereditary and possesses considerable power, although the root of the monarchy was planted in the patricial body.

2. Rousseau, *Contrat Social*, liv. III, chap. VII.

le gouvernement n'est que le ministre du souverain ; autrement dit, la puissance législative, qui est seule souveraine d'après les idées de Rousseau, restait tout entière dans la nation (1).

C'est à cause de cette forme mixte du gouvernement polonais que certains auteurs ont voulu établir une analogie entre celui-ci et le gouvernement d'Angleterre. Ce rapprochement n'était pas sans quelque fondement. Nous rencontrons dans celle-ci un État également composé de trois ordres : du roi, des pairs et du peuple. Les pairs et le peuple avaient le droit de discuter dans leurs Chambres respectives les lois, et le roi celui de les rejeter. C'est ainsi qu'un auteur anglais a pu dire que le gouvernement d'Angleterre appartenait aux États mixtes ; qu'il était, en même temps démocratique, aristocratique et monarchique (2).

Suivant Montesquieu même l'Angleterre serait un pays où la république se cache sous la forme de la monarchie (3). De Lolme est du même avis (4). Après avoir constaté l'analogie de forme qui existe entre ces deux gouvernements, il convient de noter aussi-

1. Rousseau, *Contrat Social*, liv. III, chap. I^{er}.

2. Anson : Law and Custorus : *The English government is mixed : it is at once democratic, aristocratic and monarchic*.

3. Montesquieu : *Esprit des lois*, p. 138.

4. De Lolme : *Constitution d'Angleterre*, chap. V, livre I, t. I, livre II et chap. III.

tôt la différence fondamentale qui les séparaient dès le début : tandis qu'en Pologne, la source de la souveraineté dérivait de la noblesse assemblée en diète, en Angleterre, le sujet principal de cette souveraineté était sensé résider dans le roi en Parlement. Ainsi, ce fait qu'en Angleterre la source de la souveraineté nationale ne dérivait pas du parlement seul, comme en Pologne, mais du roi assemblé en parlement « King in Parliament » (1), il s'ensuivait que l'assemblée de la nation n'était souveraine qu'avec la présence du roi (2). Parmi les auteurs qui ont attiré l'attention sur une certaine analogie entre ces deux États, il faut mentionner, plus particulièrement, un auteur allemand Hüppe qui a laissé une étude approfondie de l'ancien droit public polonais.

Voici ce qu'il dit à ce sujet : « Les Parlements se sont constitués en Pologne dès la seconde moitié du xv^e siècle. Celui qui connaît les principes de l'ancien Parlement anglais lui trouvera des ressemblances frappantes avec les assemblées polonaises. » Aussi, dit-il, les auteurs anglais se sont bien rendu compte

1. Anson, vol I : *Parliament*, p. 16 :

The arc thru necessary parties to legislation : the Crown, the Lords and the Commons, Blackstone : *Commentaries*, p. 153 :

The King, the House of Lords and the House of Commons ; the three bodies acting together may be aptly described as « the King in Parliament » and constitute Parliament.

2. Starzynski : *La constitution du 3 mai au milieu des trois organisations des États contemporains*, p. 50, 51.

de la parenté existante entre ces deux États quand ils disaient : « Il n'y a que nous et les Polonais qui sommes restés seuls les deux peuples libres. » A l'appui de cette thèse il cite le *Neminem captivalimus nisi jure victum* de 1422, privilège de la sûreté personnelle des nobles Polonais qu'il compare à l'*Habeus Corpus* de l'Angleterre (1). Une des raisons qui ont pu répandre cette idée est que la Pologne, de même que l'Angleterre, était, dans les temps les plus anciens, un pays libre au point de vue politique ; quant à l'introduction des libertés individuelles, on peut affirmer sans crainte que ces deux pays ont devancé certainement les autres nations civilisées.

Aussi, à l'époque de la Diète de quatre ans, il y avait dans l'Assemblée législative une tendance marquée à prendre comme modèle le gouvernement anglais, comme le plus rapproché de celui de la Pologne, et orienter les nouvelles institutions vers celles de l'Angleterre. Nous ne faisons, pour le moment, que signaler cette parallèle ; nous essaierons de faire ressortir, dans le cours de nos développements, les rapprochements qu'on peut essayer de faire entre ces deux constitutions. Nous avons dit que l'ancienne République de Pologne ne pouvait être rangée dans la catégorie des républiques pures, à cause de l'existence de la royauté ; celle-ci, en effet, n'a pas disparu

1. Huppe : *Ferfassung Republik Pohleus*, p. 12, 16.

même au xv^e siècle lorsque le gouvernement de la République fut basé sur le système représentatif. Nominalement, la source de la souveraineté en Pologne continua à résider dans le roi et dans la nation ; c'est cette dualité d'éléments dont se composait l'État de Pologne, qui lui assignait une place parmi les gouvernements mixtes. On entend, en général, sous ce nom les États où la souveraineté nationale réside d'une façon indivise dans un certain nombre d'éléments politiques. On pourrait résumer les différentes opinions émises à propos de la forme du gouvernement de la Pologne dans les deux assertions suivantes :

a) *La Pologne rentre dans la catégorie des États mixtes ;*

b) *Elle présente, par sa constitution et par son fonctionnement, une république aristocratique.*

3^o ORIGINE ET ÉVOLUTION DU RÉGIME REPRÉSENTATIF

Les rois polonais, même à l'époque où leurs pouvoirs étaient les plus étendus, n'étaient à aucun moment des rois absolus. Bien que détenant à l'origine toute la puissance législative, ils réunissaient dès la fin du xii^e siècle des assemblées consultatives composées des barons, des prélats et des évêques, pour s'éclairer de leurs avis dans les affaires

du gouvernement. Il faut envisager ce premier Conseil du roi comme le germe naissant de la future représentation nationale.

Il se transforma à la fin du ^{xii}e siècle en Sénat. Cependant, ces premières assemblées sont dénuées de tout caractère représentatif ; les hauts dignitaires et les seigneurs y étaient personnellement convoqués par le roi. D'autre part, la couronne n'attribuait à leur conseil d'autre signification que celle d'une consultation purement facultative ; il en dérivait deux conséquences : *a*) leurs avis ne la liaient jamais, de sorte que ces assemblées étaient inefficaces pour contrôler l'autorité royale ; *b*) la nation ne possédait aucun moyen légal pour lui imposer la convocation de ces assemblées en cas de négligence, de sorte que leur existence dépendait uniquement de la bonne volonté du roi. Ce n'est qu'au début du ^{xv}e siècle que la Pologne va être dotée d'un gouvernement représentatif. Mais avant que les diètes aient acquis le caractère d'un organe législatif permanent, nombreux privilèges accordés à la noblesse vinrent modifier la Constitution primitive de l'État. En 1355, Louis de Hongrie renonça au profit de la noblesse à tous les impôts et dons nouveaux par le privilège accordé à Buda. Plus tard, en 1374, il leur accorda des prérogatives beaucoup plus étendues ; par le privilège de Koszyce, les propriétaires des terres nobles furent non seulement libérés des impôts nouvellement créés, mais encore de toutes

les anciennes charges, à l'exception de deux gros par charrue (1).

Par ces deux actes, la noblesse acquérait pour l'avenir un vote décisif dans les matières d'impôts ; cependant, tout en constatant leur importance, on ne peut pas les enregistrer parmi les actes constitutionnels, puisqu'ils n'étaient concédés à la noblesse qu'à titre de privilège. Il faut chercher les causes initiales de l'avènement du régime représentatif en Pologne, dans les embarras financiers de l'État au début du xv^e siècle. C'est ainsi que la première Diète convoquée en Pologne en 1404 fut provoquée par la nécessité de nouveaux impôts. En 1404, Ladislas Jagiello ayant besoin de l'argent pour le rachat de la terre de Dobvzyn passée dans les mains de l'ordre teutonique, convoqua des assemblées dans tous les palatinats et les terres de la République, pour leur demander d'envoyer leurs représentants à la Diète, afin de les conseiller à propos de ce rachat ; l'assemblée générale eut lieu en 1404 à Kovczyn ; elle fut composée, à l'exemple des premiers conseils du roi, de hauts dignitaires et des seigneurs séculiers et ecclésiastiques ; ils consentirent à payer à l'avenir un impôt de 12 gros par charrue en vue du rachat de la terre de Dobvzyn. Cette assemblée fut un premier progrès vers la représentation véritable, car la diète de 1414

1. *Volumina Legum*, t. I, 25.

était la première dont les membres étaient issus des élections. Mais ce n'est qu'à partir de 1454 que date le fonctionnement régulier de la représentation nationale. Par les statuts de Nieszawa de 1454, Kasimir Jagiellon prit l'engagement de ne faire aucune nouvelle loi, ni déclarer la guerre sans le consentement unanime exprimé dans les diétines des terres particulières (1).

Ces statuts n'ont pas manqué de confirmer les privilèges acquis en 1374 en vertu desquels la noblesse était soumise au paiement d'un impôt régulier des deux gros ; par conséquent, son consentement était indispensable pour tous les impôts extraordinaires. Les statuts de 1454 délimitent aussi exactement que possible le pouvoir du roi ; l'article 9 précise ses devoirs en lui confiant la surveillance la plus stricte de l'administration et de la justice. Il y a, dès cette époque, une tendance marquée pour subordonner l'action du roi à l'autorité de la loi ; c'est pour atteindre ce résultat qu'on voulut diminuer son influence dans le pouvoir législatif en lui ôtant toute possibilité de se mettre au-dessus de la loi. L'article 29 des statuts de Nieszawa pose, pour la première fois, le principe que le roi ne pourra faire de nouvelle constitution ni convoquer l'arrière-ban, sans la réunion préalable des diétines palatinales.

1. *Vol. Legum*, I, 113.

Ce sont les statuts de Nieszawa qui posent les bases du nouvel organe législatif par la création des diètes palatinales qui vont tenir une très large place dans le régime représentatif polonais (1). En 1468, lorsqu'il fallut défendre les provinces de la Prusse contre les chevaliers teutons, Kasimir Jagiellon convoqua une nouvelle Diète à Petrokow dans le but d'asseoir un subside général pour les besoins de la guerre; c'est à cette Diète que furent convoqués pour la première fois des députés ou nonces de tous les palatinats; le nombre de ces représentants fut fixé à 2 pour chaque palatinat. C'est la Diète de 1468 que la majorité des auteurs considère comme l'inauguration en Pologne du régime représentatif; aussi l'importance de cette Diète ne saurait être exagérée pour l'histoire constitutionnelle de la Pologne, car c'est à partir de cette époque que date le concours régulier de la nation dans les affaires de l'État, non comme auparavant par assistance personnelle, mais par une véritable représentation.

Nous avons vu que déjà la Diète de 1404 fut précédée par des assemblées électorales dans tous les palatinats, mais alors le nombre des représentants ne fut pas fixé limitativement par la loi; c'est alors que les officiers de la couronne et les hauts dignitaires qui composaient d'une façon exclusive cette

1. Bobvzynski, *les Diètes sous Jean Albert et Alexandre*, p. 7.

première diète arrivaient en nombre illimité. Au contraire, nous voyons apparaître à la Diète de 1468 de véritables mandataires, munis des pouvoirs et de la confiance de leurs électeurs, et cette fois en nombre fixé d'avance par la loi. Mais, tout en faisant de ces représentants des éléments indispensables de la Diète, la constitution ne régla point l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs attributions. Désormais donc les progrès du gouvernement représentatif vont aller parallèlement avec la diminution de l'autorité royale (1). Les Polonais seuls, dit Rulhière, de toutes les nations qui ont acquis ce droit de représentation n'ont jamais perdu, ni abandonné dans la suite le droit de convoquer, dans les occasions importantes, le corps entier de la noblesse (2). L'année 1495 marque une nouvelle étape dans le régime représentatif. Dans un article préliminaire des statuts de Pétrikow de 1496, on trouve la disposition suivante : « Les députés présents à la Diète représentent le corps entier de la République avec les pleins pouvoirs des absents (3). Désormais, on devra se constituer à côté des diétines un nouvel organe législatif, qui devra personnifier les intérêts de tout le pays et dont les décisions vont avoir force de loi dans toute

1. Hoffman, *Tableau du gouvernement et de la législation de l'ancienne Pologne*, p. 281.

2. Rulhière, *Révolutions de Pologne*, t. I, p. 17.

3. *Vol. Legum*, t. I, p. 127.

l'étendue de la République. La Diète, en qualité d'organe central, représentera ainsi l'unité de la législation, indispensable dans tout État organisé. Mais, tandis que l'accès aux diétines était ouvert à tout les membres de la noblesse, la Diète ne fut que la réunion des représentants de ces dernières. Cependant les diétines n'abdiquaient pas en même temps du pouvoir législatif qu'elles possédaient à l'origine ; elles transmettaient aussi leur pouvoir aux nonces qu'elles envoyaient à la Diète ; ceux-ci, en effet, arrivaient à la Diète en qualité de délégués de leurs diétines respectives, munis des instructions très précises, auxquelles ils étaient obligés de se conformer, et on peut ajouter que ce caractère des représentants polonais ne varia point et se conserva tel qu'il était à l'origine jusqu'à la fin du xviii^e siècle.

Dans ces conditions la Diète ne pouvait être considérée que comme une assemblée générale où toutes les décisions des diétines devaient se rejoindre pour se transformer dans une loi unique.

A la fin du xv^e siècle il y a un effort marqué pour assurer à la Diète plus d'autorité envers les diétines locales. Les statuts de Petrokow en précisant les résolutions des statuts de Nieszawa décident que les diétines ne seraient convoquées à l'avenir que pour le cas de guerre, c'est-à-dire quand il faudra accorder de nouveaux subsides. Quant au concours des diétines dans la confection des lois, les statuts de 1491 n'en

parlent point ; cette omission n'en n'est pas moins significative, car il paraît désormais que les diètes seraient appelées à se substituer complètement aux diétines dans le domaine législatif (1). Cette hypothèse paraît d'autant plus probante que dans l'introduction aux statuts de 1496 il n'est pas question du consentement des palatinats et des terres, et la loi parle en toute lettre et vise expressément le consentement des nonces « qui à la Diète représentent tout le corps de la République avec les pleins pouvoirs des absents (2) ». Les tâches essentielles de la Diète consistaient, dans leur collaboration au pouvoir législatif, dans le consentement donné aux impôts extraordinaires et dans la convocation de l'arrière-ban. Mais à côté de la Diète le roi conservait toutes les attributions du gouvernement et il était précisément de l'intérêt du parlementarisme naissant en Pologne de soutenir et de consolider le pouvoir exécutif du roi ; en effet, les décisions de la Diète ne pouvaient être réalisées qu'à l'aide d'un pouvoir exécutif assez énergique pour assurer l'application de leurs lois.

A la fin du xv^e siècle, les diètes constituaient l'organe représentatif de la République. Le roi avait perdu ainsi son caractère de représentant unique de

1. Bobvzynski, *les Diètes sous Alexandre et Jean Albert*, p. 12.

2. *Volumina Legum*, I, p. 117.

la nation, car, depuis cette époque, la souveraineté résida dans la Diète réunie avec le roi, en même temps que la puissance suprême de l'État passa du roi à la Diète. On peut dire que la situation juridique de la couronne changeait radicalement. Mais en même temps que le pouvoir du roi allait être affaibli d'un côté, ses attributions gagnaient dans une autre direction. Autrefois, les fonctions du roi étaient bornées à la défense extérieure du pays; par contre, il n'avait aucune part dans l'administration intérieure de l'État, car celle-ci, de même qu'une grande partie du pouvoir judiciaire, étaient laissés à la gestion de chaque ordre dans les limites de leurs provinces. Avec l'introduction du système représentatif, la promulgation et l'exécution de toutes les lois venaient accroître les attributions du roi. Comme les décisions émanées de la Diète s'étendaient sur tous les domaines de l'organisation intérieure, aussi bien que sur l'administration de la justice, en même temps, le roi, en qualité de gardien et d'exécuteur des lois, acquerrait une compétence considérable. Dès la fin du xv^e siècle, avec le développement successif de l'État, l'absence d'un gouvernement fort et bien coordonné ne tarda point à présenter de graves inconvénients. Aussi, est-ce à juste titre qu'on a cherché l'obstacle principal à l'organisation d'un État stable dans l'ancien droit public dans la faiblesse du pouvoir exécutif; celui-ci, en effet, n'a jamais pu fonctionner

d'une manière satisfaisante, et voici la raison : c'est que le roi, tout en possédant le droit de nommer les officiers et les divers magistrats de la couronne, était dépourvu du droit de révocation. Or, il est évident que sans cette dernière prérogative, le droit de nomination n'était pas un pouvoir sérieux entre les mains du roi ; d'autre part, celui-ci n'était pas en mesure d'assurer une exécution précise des lois, encore moins pouvait-il songer à établir une certaine hiérarchie bien disciplinée dans l'organisme administratif. Le chef du pouvoir, dépouillé du droit de révocation, ne détenait qu'un pouvoir illusoire. Aussi, n'est-il pas étonnant de voir, au début du xvi^e siècle, une désorganisation générale dans la direction du gouvernement. Les magnats et les hauts dignitaires n'ont pas manqué de profiter de cette faiblesse de la royauté pour accaparer les charges essentielles de l'État au préjudice du roi et de la Diète. Dès cette époque, les magnats réunis dans le Sénat s'imposèrent comme une autorité ayant la garde des lois et des institutions nationales.

Cette qualité leur fut reconnue à l'avènement du roi Alexandre par le privilège accordé à Mielniki en 1501. Désormais un gouvernement presque exclusivement oligarchique allait se substituer à l'ancienne république nobiliaire. Suivant ce privilège, le Sénat devait être composé de hauts dignitaires et officiers de la couronne ; c'était, pour ainsi dire, l'ordre pri-

vilégié parmi la noblesse. Le roi était réduit à la fonction de président du Sénat et il fut obligé de se soumettre à toutes ses décisions. Bien qu'il restât nominalement le chef du pouvoir exécutif, le Sénat introduisit dans chaque terre et dans chaque palatinat un pouvoir exécutif dirigé par les Starosties qui étaient tout à fait indépendants du roi. C'étaient des commissions exécutives nommées par le Sénat et qui lui étaient exclusivement soumises. Il est évident qu'un pareil organe anéantissait la puissance du pouvoir exécutif central. Mais le Sénat, après avoir détruit le pouvoir du roi, ne lui avait substitué aucun organe permanent du gouvernement qui pouvait mettre en exécution les décisions de la Diète. Les commissions exécutives qui devaient être créées dans toutes les terres et palatinats n'ont reçu qu'une vague réalisation et ne fonctionnaient que d'une manière très irrégulière. Le pouvoir suprême de l'État résidait dans quelques hauts fonctionnaires avec des pouvoirs illimités complètement indépendants les uns des autres et vis-à-vis du roi. Avec une telle organisation l'État ne pouvait guère se soutenir longtemps, puisque le pouvoir législatif, de même que le pouvoir exécutif, étaient paralysés.

C'est pour remédier à cet état de choses que le roi Alexandre décida de réunir en 1504 une diète à Petrokow ; il convoqua à cet effet les nonces de tous les palatinats en les engageant à venir en plus grand

nombre qu'ils ne le faisaient jusqu'alors; il recommanda à la noblesse assemblée en diétines de donner à leurs mandataires des instructions assez larges pour que ceux-ci puissent traiter en leur nom de toutes les questions importantes.

Le roi avait voulu s'appuyer sur l'ordre équestre pour réagir contre le gouvernement oligarchique usurpé par le Sénat. L'ordre équestre était prêt à soutenir le roi dans cette lutte contre l'oligarchie; il répondit aussi à l'appel du roi en envoyant à la diète de 1504 une représentation nombreuse. La réforme la plus importante qu'on réussit à faire aboutir fut la restitution de l'ancien pouvoir exécutif ayant le roi à sa tête. On assigna à tous les hauts fonctionnaires de l'État (maréchaux, chanceliers, trésoriers) des limites précises à leur pouvoir en fixant exactement l'étendue de leurs attributions; c'était donc une première restriction portée à l'ancien arbitraire. Mais ce qui paralysait surtout la bonne marche du pouvoir exécutif, c'était l'indépendance absolue des gouverneurs de province tels que : les Castellans et les Voïevodes; ceux-ci étaient arrivés graduellement à superposer à l'organe central de l'État des pouvoirs locaux très forts qui allaient souvent à l'encontre de l'intérêt général du pays. Pour opérer un changement efficace dans le gouvernement, il fallait avant tout vaincre cette décentralisation outrée des provinces particulières. Mais le roi ainsi

que l'ordre équestre se rendaient bien compte qu'une réforme aussi radicale ne pouvait être réalisée qu'à l'aide d'une décision législative. C'est à cette fin que le roi convoqua, en 1505, une seconde diète à Radom. Comme il s'agissait alors de traiter des matières de première importance, le roi exprima le vœu que l'assemblée fut non seulement nombreuse, mais encore unanime dans son action. La plus belle preuve de cette unité d'esprit qui caractérisa ses travaux fut donnée par les deux grandes œuvres législatives accomplies par cette diète de 1505. C'étaient : 1^o la *constitution Nihil Novi* et 2^o le *Statut de Jean Laski*.

I. — *La Constitution Nihil Novi de 1505*. — Par cette constitution le roi voulut opposer au pouvoir usurpé par le Sénat la puissance de la classe nombreuse de l'ordre équestre. Le même phénomène politique se produisait à cette époque dans toute l'Europe occidentale où la royauté essayait de consolider son pouvoir contre l'oligarchie féodale en s'appuyant sur des classes moins privilégiées de la nation.

La Constitution de 1505 rendait au roi l'initiative dans le pouvoir législatif avec cette seule restriction qu'elle devait être accompagnée du consentement du Sénat et de l'ordre équestre. Voici ce que dit à ce sujet la constitution « *Nihil Novi* » : « Puisque les droits et les constitutions publics ne regardent pas une seule

province, mais toute la nation, nous avons déclaré dans cette diète, de concert avec tous les Prélats, les Barons, les Conseillers et les Nonces terrestres qu'à l'avenir, ni nous, ni nos successeurs n'établiront rien sans le consentement commun de l'assemblée. Si cela n'était point ainsi, il en résulterait des dommages et des pertes, tant pour la République que pour les particuliers et la liberté publique (1) ».

Tout en confirmant les anciens droits et privilèges, la constitution de 1505 abrogea le privilège de Mielniki de 1501, en dépouillant le Sénat par là même de la qualité de l'organe législatif unique. De cette manière les trois ordres constituts de l'État reprirent la place qu'ils leur était respectivement assignée dès le début du gouvernement représentatif. Cette constitution contribua à l'établissement d'un meilleur équilibre dans le fonctionnement des pouvoirs publics et consolida d'une façon suffisante l'autorité du roi. D'autre part, elle transmit le pouvoir législatif à la diète à l'aide d'une disposition formelle, bien que celle-ci l'exerçât en fait depuis 1494 ; la constitution de 1505 donna à la diète comme organe législatif sa consécration légale. Elle acheva ainsi l'œuvre de transformation du gouvernement en complétant l'unité du pouvoir exécutif par celle de la législation. Jusqu'en 1505, les représentants des diétines n'avaient été

1. Vol. *Legum* : Constitution Nihil Novi de 1505, t. I, 299.

consultés que sur les questions de guerre et des impôts ; désormais leur concours devenait nécessaire dans toutes les affaires de la République.

Ce fut donc la Constitution de 1505 qui établit définitivement en Pologne le régime du gouvernement représentatif, car depuis cette époque la noblesse envoyée à la diète se trouvait l'auxiliaire tout désigné du pouvoir législatif. Aussi, d'après l'avis d'un certain nombre d'auteurs, l'assemblée de 1505 aurait inauguré incontestablement l'ère du parlementarisme polonais (1).

II. — *Le Statut de Jean Laski.* — La seconde grande réforme de la Diète de Radom fut la confection du statut de Jean Laski. C'était une compilation des coutumes, des lois et des constitutions depuis les temps les plus anciens jusqu'à la Constitution de 1505. Cette collection des textes législatifs réunis dans l'ordre chronologique par Jean Laski, le chancelier du roi Alexandre, acquit, dès son apparition, une grande renommée ; cette acquisition fut d'une importance majeure pour la vie politique de la Pologne. Avant cette codification, la connaissance des lois était le privilège exclusif d'un petit nombre d'initiés. Désormais la classe nombreuse de la

1. Bobvzynski : *les Diètes sous Alexandre et Jean Albert*, p. 347.

noblesse, appelée à participer aux affaires publiques, avait la possibilité de puiser à cette source authentique pour se former les idées politiques. Le statut de Jean Laski fut, pour ainsi dire, le corollaire indispensable de l'établissement de la représentation nationale. C'est d'habitude l'introduction du régime représentatif qui marque, chez toutes les nations, l'avènement du gouvernement moderne et des libertés. Il n'en fut pas de même en Pologne et nous allons voir pourquoi. En consacrant en 1505 le régime représentatif en Pologne, on ne lui assigna aucune règle précise nécessaire à son fonctionnement ; de plus la constitution ne parlant que du concours du Sénat et de l'ordre équestre, la noblesse en conclut que les habitants des villes étaient exclus de la Diète, et que la participation au gouvernement était exclusivement réservée aux premiers. Tandis que dans les autres pays de l'Europe, le système représentatif s'étendit dès le début sur les bourgeois, en Pologne il ne fut fondé que sur la classe de la noblesse. Cette composition exclusive de l'assemblée représentative devait exercer une grande influence sur l'avenir parlementaire de ce pays. Nous voyons que les villes anglaises entraient au Parlement dès 1295 et qu'elles formaient déjà en 1343 la Chambre des Communes qui leur était spécialement réservée.

De même en France le tiers-état faisait partie des

États généraux depuis 1302 ; enfin, dans l'État fédératif allemand les nobles participaient à la Diète dès 1344. En Pologne, les villes se développaient à l'origine d'une manière semblable à celle des autres États. Elles étaient soumises au droit teutonique, connu sous le nom de droit de Magdebourg ; celui-ci leur assurait un gouvernement municipal, parfaitement indépendant, et elles jouissaient d'une autonomie complète jusqu'à la fin du xv^e siècle. Encore pendant le règne des premiers Jagiellon on voyait des représentants des villes faire partie de la Diète et venir aux délibérations avec les autres ordres de l'État ; elles concouraient au pouvoir législatif et en général à tous les actes importants où la République entière devait être représentée. A côté de cela, les bourgeois pouvaient exercer des fonctions assez importantes, posséder des terres nobles, de sorte qu'on peut affirmer qu'ils n'étaient pas traités à cette époque moins bien que l'ordre équestre. Mais, en général, les villes ne montraient pas un empressement très grand à envoyer leurs représentants à la Diète. Ce phénomène assez bizarre peut s'expliquer par une raison d'ordre historique. A l'époque où les diétines formaient les seules assemblées législatives, les villes possédaient des assemblées nombreuses recrutées parmi les bourgeois et qui pourvoyaient suffisamment à leurs intérêts. Aussi, plus tard, lorsque les diétines devinrent des assemblées électorales, les

viles ne firent aucun effort pour y entrer. Or, comme la Diète était essentiellement composée des délégués des diétines, il advint que les nobles furent privés de leurs mandataires à l'assemblée générale du pays puisqu'elles ne participaient point aux diétines. Mais à côté de cette raison historique, les villes en avaient une autre qui leur dictait cette abstention ; c'est que la grande partie des délibérations de la Diète avait pour objet la fixation de nouveaux impôts et la convocation de l'arrière-ban ; or, elles étaient affranchies de ces deux charges par des privilèges spéciaux et elles ne tenaient aucunement à les perdre ; c'est ainsi qu'elles ont préféré d'abdiquer de leur représentation à la Diète pour des raisons d'ordre économique.

Aussi la noblesse a-t-elle tiré une conséquence logique de cette attitude des villes ; elle soutint que ceux seulement pouvaient jouir des droits politiques qui payaient l'impôt du sang et celui de leurs biens. Ce principe, une fois proclamé, fut mis en pratique par la Constitution de 1496 « Déclarons que les bourgeois et les non-nobles ne pourront à l'avenir posséder ni acheter les terres, les villes et les terrains soumis au droit et cela pour cette raison que ceux-ci ne prennent aucune part dans les expéditions de guerre et tout en possédant des biens tâchent de toute façon de les soustraire aux impôts » (1). Cependant nous voyons dans les universaux qui précèdent

1. Vol. *legum*, t. I, 271.

la Diète de Radom de 1505, convoquer non seulement l'ordre équestre et le Sénat, mais encore les représentants des villes; mais celles-ci, suivant la tradition, n'ont pas répondu d'une façon très chaleureuse à l'appel du roi. Les auteurs ont différemment commenté cette abstinence politique des villes : les uns y voyaient le sentiment de leur propre faiblesse et l'inutilité de lutter contre l'ordre puissant de la noblesse; les autres l'attribuaient à des raisons économiques. Ce qui est certain, en tout cas, c'est que dans la seconde moitié du xvi^e siècle, les villes étaient dépouillées de tous les droits politiques; nous en avons la preuve formelle dans le statut de Sigismond August de 1569 qui en définissant les trois organes du gouvernement fait abstraction de l'ordre des villes comme si celui-ci n'existait point. Cependant, dès le début du régime représentatif en Pologne, l'ordre équestre occupa une place si importante dans la Diète que presque tous les auteurs étrangers qui ont écrit sur le droit polonais n'avaient cru y voir représenter de tout temps qu'un seul ordre. Or, il ressort nettement de tous les textes qu'au cours du xv^e siècle et même encore au début du xvi^e siècle, c'était un principe fondamental que les décisions de la Diète ne pouvaient acquérir force de loi qu'avec le consentement commun du Sénat, de l'ordre équestre et des villes (1). Il n'est pas douteux que jusqu'à une certaine

1. Rembowski, *les Confédérations et le droit à l'insurrection*, p. 252.

époque les villes participaient à la législation en faisant partie de la Chambre des nonces.

Par cette exclusion des villes de la Diète, le système représentatif qui allait se développer en Pologne manquait, dès le xvi^e siècle, d'un des éléments nécessaires de cette organisation ; on peut dire, par suite, que le gouvernement représentatif fut faussé dès sa base par l'absence de l'élément bourgeois. Cette composition exclusive de l'assemblée nationale contenait un principe dangereux pour l'équilibre même de l'État ; la noblesse, devenue au début du xvi^e siècle la seule classe dirigeante, monopolisa bientôt tous les pouvoirs pour devenir une puissance souveraine presque sans limite. Cette prépondérance d'une seule classe était menaçante, et cependant le roi était privé de tout moyen de contrebalancer son pouvoir grâce à l'absence d'une classe intermédiaire dans le gouvernement. Le système représentatif, basé sur une seule classe, non seulement ne répondait point à l'idée même d'une représentation nationale, mais il fut insuffisant et incapable de soutenir la vigueur de l'État. Aussi, quand on envisage le système représentatif, tel qu'il a fonctionné dans l'ancien droit public, depuis le xv^e jusqu'au xviii^e siècle, il ne faut pas lui attribuer le sens qu'il a reçu dans la terminologie moderne ; d'ailleurs, la représentation nationale, telle qu'elle fonctionne dans les États constitutionnels à l'heure

actuelle, n'existait à cette époque dans aucun des pays continentaux ; la Pologne était dotée d'une représentation d'États d'un genre analogue à celles qui existaient dans le reste de l'Europe occidentale ; elle s'en séparait cependant en ce sens que la Diète polonaise ne représentait que la classe de la noblesse (1), tandis que dans ces dernières on voyait figurer les divers ordres de la nation.

4° LES TROIS ORDRES DE L'ÉTAT

C'était un axiome incontesté dans l'ancien droit que la République de Pologne était constituée par les trois ordres suivants : le Roi, le Sénat et l'Ordre équestre. Pour se faire une idée d'ensemble de la physionomie de l'ancien État, nous passerons successivement en revue ses trois éléments principaux.

I. — *Le Roi ;*

II. — *L'Ordre équestre.*

III. — *Le Sénat ;*

I. Le Roi n'était, suivant les anciens textes constitutionnels, qu'un des trois ordres de l'État qui formaient dans leur ensemble la souveraineté nationale ; mais il était, de plus, le chef du pouvoir exécu-

1. Balzer, *Réformes sociales et politiques*, p. 8.

tif, et en cette qualité le seul représentant du gouvernement polonais. En parlant du roi, il nous faut présenter en premier lieu l'éligibilité du trône qui fut une des institutions fondamentales de l'ancien droit ; elle nous intéresse d'autant plus qu'elle fut une des premières réformes soulevées à la Diète de quatre ans.

L'éligibilité du trône. — Sans remonter aux origines mêmes du pouvoir royal, il est certain que l'éligibilité du trône était complètement établie en Pologne dès la seconde moitié du xvi^e siècle. Ce fut avec la mort de Sigismond August en 1572 avec l'extinction de la dynastie des Jagellons que cette institution était légalement consacrée. Les États déclarèrent alors que, désormais, l'élection libre des rois devait être garantie à la nation ; l'élection ne pourrait avoir lieu que pendant l'inter règne et il serait interdit aux rois de nommer un successeur au trône de leur vivant. En même temps, les rois furent dépouillés de leur titre d'héritiers à la couronne ; le seul titre auquel ils pouvaient prétendre était le libre choix de la nation. Le texte capital à ce sujet est la déclaration de Sigismond III de 1607 jointe à la Constitution de 1631, dans laquelle le roi statue qu'il ne nommera point de successeur, et que ceux qui oseraient faire une démarche quelconque contre la libre élection seraient accusés comme ennemis de

la patrie et comme destructeurs de l'ordre public (1). La Constitution de 1631 garantit à jamais à la nation la libre élection des rois, et depuis cette époque, cette institution fait partie intégrante du droit public polonais. L'exemple de Sigismond III fut suivi par tous ses successeurs ; certains d'entre eux ne se sont pas contentés d'insérer ce principe dans les *Pacta Conventa*, mais ils le confirmèrent d'une manière solennelle en pleine diète avec la promesse de n'y porter aucune atteinte. Le principe de la libre élection entra en vigueur en 1572 avec l'extinction de l'ancienne dynastie des Jagellons, et se perpétua d'une façon invariable jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. Cette institution fut envisagée par la nation comme une des plus précieuses garanties de leurs libertés. Deux institutions se liaient étroitement à l'éligibilité du trône. Ce sont :

a) *L'interrègne* ;

b) *Les Pacta Conventa*.

a) *L'interrègne* était l'espace de temps qui s'écoulait depuis la mort du roi précédent jusqu'à l'élection de son successeur. Les fonctions de l'interrex étaient accomplies durant cette période par le prince Primat, évêque de Gnesne, ou dans son absence par celui de Kujawa. La première démarche qui lui incombait, en

1. Lenguich, *Droit public du royaume de Pologne*, p. 79.

qualité de vice-roi, fut l'envoi des universaux dans tous les palatinats et districts de la Couronne et de la Lithuanie pour leur notifier la vacance du trône. Dans les mêmes circulaires, le primat indiquait le lieu de la diète de convocation et fixait la date des diétines qui devaient être réunies avant celle-ci ; ils étaient expédiés uniquement au nom de l'*interrex* et munis de son sceau, car les chancelleries du royaume de Pologne ainsi que celles du grand-duché de Lithuanie perdaient leur activité pendant l'interrègne. Aussitôt que la mort du roi fut publiée dans les diverses parties de la République, tous les tribunaux où l'on avait coutume de rendre justice devaient se taire. Cependant la Diète faisait en attendant des règlements qu'elle jugeait nécessaires pour la sûreté du territoire ; mais comme la suspension entière de la justice laissait sans vigueur ces règlements on substituait pour toute la durée de l'interrègne aux tribunaux ordinaires des palatinats et des districts des tribunaux extraordinaires sous le nom de Kaptur (1). Ceux-ci n'avaient à juger que les causes criminelles et cela en dernière instance. La Diète de convocation ne différait des autres diètes que quant à la durée et certaines formes extérieures. Suivant la constitution elle ne devait durer que deux semaines ; mais, vu

1. Les Kaptur signifient textuellement des jugements voilés qui avaient lieu pendant l'interrègne en signe du deuil national après la mort du roi.

l'importance des affaires qui s'y traitaient, on était obligé souvent de la proroger. Presque toutes les grandes puissances envoyaient leurs représentants aux élections des rois polonais. Chaque ministre, dans l'audience qu'on lui donnait, proposait le candidat que son maître souhaitait porter au trône ; mais les envoyés étrangers ne se contentaient pas de cette offre formelle, ils entamaient à l'intérieur du pays de nombreuses négociations en vue d'appuyer leurs candidats. Après que les ministres étrangers avaient pris audience, on les sommait de s'éloigner du champ électoral. Cette mesure avait pour but de paralyser les cabales et les manœuvres secrètes entre les envoyés étrangers et la nation.

Cette mesure édictée, et à plusieurs reprises, à chaque nouvelle élection, prouvait suffisamment que la règle était mal observée. Il n'y a pas de doute que malgré cette défense, de nombreux envoyés étrangers restaient à Varsovie pendant tout le cours des élections (1). La Diète de convocation était suivie par la Diète d'élection proprement dite. A cette Diète participaient non seulement les délégués du Sénat et de l'ordre équestre, comme à la Diète de convocation, mais toute la noblesse venait y assister en personne. Ainsi la nation entière se trouvait assemblée sur le champ d'élection et prenait une part directe à

1. Lenguich, *Droit public du Royaume de Pologne*. p. 60.

l'élection du roi ; chaque gentilhomme avait le droit de donner son suffrage ou de s'opposer à l'élection d'un candidat. La souveraineté nationale a reçu ici sa consécration la plus formelle. C'est le sacre du nouveau roi qui clôt la période de l'interrègne et inaugure celle du nouveau règne. Après la proclamation du roi, les sénateurs et les nonces se réunissaient dans le château de Varsovie pour dresser le diplôme de l'élection qui devait être remis au nouveau roi. Ce n'est qu'après cette dernière formalité qu'ils pouvaient aborder la confection des *Pacta Conventa*.

b) Les *Pacta Conventa* étaient des contrats authentiques intervenus entre le roi et la nation qui énonçaient les clauses et les conditions auxquelles la République consentait à reconnaître pour son monarque le candidat qu'elle a élu par préférence.

Henri de Valois fut le premier roi élu par la nation ; mais il n'eut accès au trône de la Pologne qu'après que les ambassadeurs de France eurent signé en son nom les *Pacta Conventa* qui furent inaugurés sous son règne. En effet, c'était un acte tout nouveau et dont il serait inutile de chercher les traces avant l'année 1572.

Les représentants des premières dynasties des Piast, de même que ceux des Jagellons montaient au trône en qualité de monarques héréditaires ; bien

que ceux-ci eussent doté la nation de nombreux privilèges, ils n'avaient pris jamais d'engagement formel envers elle.

Avec Henri de Valois la situation du roi changeait totalement puisqu'il ne devait la couronne que grâce à la volonté unanime et libre de la nation. C'est pour répondre à la faveur qui lui était accordée qu'il s'obligeait lui-même à délimiter son pouvoir dans des cadres les plus rigides.

Tel avait été de tout temps le but des *Pacta Conventa* qui avaient été dressés depuis 1572 à chaque nouvel avènement.

Pour donner une idée plus claire de cet acte nous reproduisons le texte même des *Pacta Conventa* de 1572 qui ont servi de modèle classique à tous ceux qui se sont succédé en Pologne jusqu'à la fin du XVIII^e siècle.

Les Pacta Conventa de 1572. — 1^o L'élection des rois restera toujours au pouvoir de la République et le roi de son vivant, bien loin de nommer son successeur, n'y contribuera ni directement, ni indirectement ;

2^o Le roi élu ne prendra plus le titre de seigneur héréditaire que prenaient les deux dynasties régnantes des Piast et des Jagellon ;

3^o Le roi ne pourra, sans le consentement unanime des États assemblés en Diète, déclarer la guerre,

ordonner la levée en masse, augmenter l'impôt, ni les droits de douane ; il ne pourra même, sans ce consentement, envoyer des ministres auprès des cours étrangères lorsqu'il sera question d'affaires majeures ;

4° Les opinions du Conseil ou Sénat se trouvant divisées, le roi se rangera du côté des sénateurs qui voteront conformément à la loi, ou au plus grand avantage du bien public ;

5° Les Diètes ordinaires seront convoquées absolument tous les deux ans et plus souvent, si le cas l'exigeait, mais leur terme ne se prolongera jamais au delà de six semaines ;

6° Les charges de l'État, ainsi que les domaines royaux, ne seront conférés qu'aux nobles polonais, à l'exclusion des étrangers.

7° Le roi ne pourra ni faire mariage, ni divorce, sans le consentement du Sénat.

8° *Si le roi manquait, en quoi que cela soit, aux droits, libertés, immunités, ou à tout ce qu'il aurait juré dans les Pacta Conventa, ses sujets seraient par cela même absous des liens de leur serment d'obéissance ; c'est dans ce dernier article qu'on posa le principe de la responsabilité du monarque.*

Par les *Pacta Conventa*, le roi se chargeait d'accomplir une série d'obligations, limitativement énumérées ; on y traça des bornes à son autorité dans tous les domaines du gouvernement : dans ses rapports

diplomatiques et militaires qui étaient étroitement circonscrits ; dans l'administration de la justice dont il ne pouvait déranger le cours ; dans la formation même de sa maison et dans la disposition des charges et des starosties qui ne devaient être conférées qu'à des nobles possessionnés dans le pays où en était le siège. Les *Pacta Conventa* de 1572 assignèrent aux rapports du roi avec la nation des liens purement contractuels. La sanction de l'accomplissement de ce contrat se trouvait dans la clause de la déliaison de la nation du serment d'obéissance, par le seul fait de son inexécution par le roi.

A la violation des obligations prises par le roi correspondait la rupture du contrat par la nation.

De cette clause formulée dans l'article 8 des *Pacta Conventa* découlait l'idée de la responsabilité du roi envers la nation. Ce principe, en lui-même incompatible avec toute autorité royale, présentait des dangers d'autant plus grands dans la législation polonaise, que ni la forme, ni les limites de cette responsabilité ne furent précisées par la loi. Ce jugement appartenait exclusivement à la nation, et la constatation de la faute du roi pouvait avoir lieu, sans aucune règle de procédure. La nation était en état de déclarer le roi coupable dans le cas où il n'aurait commis aucune violation de la loi, si pour un prétexte quelconque, elle jugeait utile de se débarrasser de lui ; la clause de l'article 8 des *Pacta Conventa* de 1572, impliquait

fatalement une autorisation légale à la révolte. Les *Pacta Conventa*, ainsi formulés devaient être ratifiés par les États ; cependant après l'élection d'Auguste II, on avait confié leur rédaction et leur ratification à une commission spécialement nommée à cet effet, mais on eut soin de stipuler que celle-ci ne devait y insérer rien de ce qui serait contraire aux lois en vigueur. Les *Pacta Conventa* constituant la base essentielle des rapports entre le roi et la nation présentent une des sources les plus abondantes de l'ancien droit public.

Le pouvoir du roi. — Le roi en Pologne cumulait dans sa personne deux fonctions différentes. Il était à la fois :

I. — *Chef du pouvoir exécutif ;*

II. — *Organe du pouvoir législatif.*

I. — *Le roi, chef du pouvoir exécutif.* — En sa qualité de titulaire du gouvernement, le roi était le seul représentant de la République à l'étranger. A l'intérieur de son pays il détenait tous les droits et prérogatives réservés aux autres souverains de l'Europe. Il avait à sa disposition toutes les places au Sénat, toutes les dignités de la couronne et de la Lithuanie. Il pouvait ainsi conférer des charges, grâces et bénéfices, nommer à tous les emplois, accorder des privilèges aux villes ; il avait aussi le droit de convoquer l'arrière-ban et de fixer la place

et la date aux Diètes et aux diétines. Comme représentant de la Pologne à l'étranger, il entamait des négociations avec les ministres plénipotentiaires des autres États et leur donnait audience dans l'assistance de quelques sénateurs seulement. Si l'affaire pour laquelle ils étaient envoyés étaient de la compétence du roi, celui-ci la décidait de son autorité propre.

Mais quand la question soumise par les envoyés étrangers exigeait le concours de la Diète et le consentement des États, on l'ajournait jusqu'à la réunion de l'Assemblée nationale ou bien, en cas d'urgence, on convoquait une Diète extraordinaire.

Si on ajoute à ces nombreuses prérogatives du roi le faste et le luxe dont était entouré le trône de la Pologne, sans connaître les bornes imposées à son pouvoir, on serait tenté de croire que les rois polonais étaient les plus puissants des monarques (1). Or, en réalité, son autorité avait été, le plus généralement contre-balancée par la puissance effective de la noblesse; de sorte qu'il se trouvait très souvent dans l'impossibilité d'exercer les droits qui lui avaient été reconnus en principe par la loi. D'autre part, à défaut du droit de révocation de ses fonctionnaires, le roi était dépouillé d'une des armes les plus efficaces du pouvoir exécutif. Il arriva ce fait étrange que le roi,

1. Komarzewski, *Coup d'œil rapide sur les causes de décadence de la Pologne*, p. 31.

tout en se trouvant à la tête de la hiérarchie administrative, n'eut aucun moyen légal de se débarrasser de ses subalternes qui violaient même ouvertement ses ordres. Suivant le statut de 1538 toute la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis du roi était réduite au paiement d'un certain nombre d'amendes qui n'étaient presque jamais exécutées à cause de leur taux exagéré. La perte de la fonction pouvait avoir lieu uniquement à la suite d'un crime commis par son titulaire ; elle résultait alors de ce fait qui était incompatible avec l'exercice des fonctions publiques, mais elle ne pouvait être occasionnée directement par le manquement, même le plus grand dans la gestion d'un service de l'État. Il pouvait se faire donc, et il arriva en fait, que le roi édictait certaines mesures administratives et que ses subalternes les méconnaissaient impunément, sans que celui-ci eût la possibilité de les astreindre à l'obéissance et à une discipline hiérarchique. Quant aux principaux ministres tels que les chanceliers, les vice-chanceliers, les trésoriers et les grands généraux, ils avaient tous un pouvoir presque illimité et complètement autonome de l'autorité du roi ; aussi n'est-il pas étonnant qu'ils se souciaient fort peu de ses ordres ; non seulement ils se montraient, dans toutes les circonstances, indépendants de l'autorité centrale, mais ils ont gardé réciproquement entre eux-mêmes des relations d'autonomie parfaite.

Chacun des ministres resta maître absolu dans son département et se comporta comme tel dans l'exercice de ses fonctions ; les Starostes gouvernaient dans leurs districts avec une liberté entière ; les trésoriers dirigeaient les finances sans aucune règle fixe et les grands généraux en qualité de ministres de la Guerre commandaient l'armée d'une façon omnipotente. Ainsi, lorsque le roi avait besoin de l'armée ou de l'argent, devait-il solliciter les bonnes grâces de ses puissants ministres au lieu de donner des ordres. Les ministres d'État n'étaient obligés de rendre compte de leur gestion que devant la Diète réunie. Au fond cette responsabilité n'était qu'apparente, car les ministres avaient toujours le moyen de se soustraire à ce contrôle par la simple rupture de la Diète. Cette pratique devint de style dès la seconde moitié du xvii^e siècle. De plus, depuis la fin du xvi^e siècle, tous les ministres et gouverneurs de province étaient, non seulement, à vie, mais ils avaient la faculté exorbitante de pouvoir refuser légalement l'obéissance au chef de l'État. Ainsi pour les ministres, le processus en Pologne avait été inverse de celui de la France ; ici ils n'étaient que commis du roi, révocables à sa volonté ; en Pologne au contraire, ils avaient été à vie dès le xvi^e siècle, par conséquent inamovibles et ils étaient alors des rivaux du pouvoir dont ils émanaient (1).

1. Lavissee et Rambaud, t. VII, p. 457.

Il arriva donc une anomalie singulière dans cet ancien gouvernement. Le roi devait assumer devant la nation une lourde responsabilité, malgré qu'il était dans l'impossibilité de faire exécuter ses décisions. On voyait ainsi d'un côté, le chef de l'État, comptable devant la nation de toutes ses actions, et, d'autre part, ses ministres jouissant d'une irresponsabilité aussi grande qu'ils pouvaient la désirer. Ce qui est évident, c'est qu'avec une décentralisation aussi prononcée des services publics et avec l'autonomie complète dont jouissaient les ministres, le mécanisme administratif était livré d'avance à l'arbitraire ; aussi la bonne marche du gouvernement fut rendue très compliquée, pour ne pas dire impossible, et l'organe central du pouvoir exécutif fut presque réduit à néant.

On peut donc conclure que, malgré les larges attributions qui étaient dévolues au roi par la constitution, son pouvoir effectif était insuffisant puisqu'il ne pouvait répondre à la tâche essentielle de tout pouvoir effectif qui consiste dans l'exécution exacte des lois.

II. — *Le roi, organe législatif.* — C'est au roi, aidé par le Conseil du Sénat, qu'appartenait la rédaction des universaux. Sous la forme des lettres circulaires ils contenaient les points généraux des matières qu'on allait discuter dans la Diète. Ainsi

par la confection des universaux le roi possédait ensemble avec le Sénat l'initiative des lois. Déjà Sigismond Auguste avait l'habitude de requérir l'avis du Sénat avant d'entreprendre une mesure quelconque. Après lui, Henri de Valois promit en son nom et celui de ses successeurs qu'il ne déciderait rien, sans l'avis du Grand Conseil, composé de sénateurs. Il avait été décidé sous son règne qu'un Conseil permanent serait constitué auprès du roi et que celui-ci viendrait se joindre aux ministres d'État. A cette fin, on devait nommer à l'avenir à chaque réunion de la Diète 16 délégués, pris parmi les sénateurs pour siéger chaque demi-année au nombre de 4 dans le Conseil d'État ; le roi était obligé de s'informer de leur avis pour toutes les affaires du gouvernement, et il ne lui était pas permis de résister au vœu exprimé à l'unanimité par ce Conseil ; seulement, dans le cas où celui-ci n'était pas d'accord sur la mesure à prendre, ou bien quand il n'existait qu'une certaine pluralité d'avis, le roi n'était pas lié par ceux-ci ; il pouvait alors statuer librement, en s'inspirant des règles qui répondaient le mieux aux droits, libertés et usages de la nation. Le roi exerçait parfois des attributions législatives dans l'intervalle d'une diète à l'autre ; pendant cette période, en effet, c'était au roi avec son conseil qu'incombait la charge de prendre les mesures nécessaires à l'entretien de l'État. Cependant, le roi avec son con-

seil ne pouvaient rien décider de ce qui nécessiterait le consentement de toute la Diète ; dans ce cas, il fallait ajourner l'affaire en question jusqu'à la prochaine diète ou bien, s'il s'agissait d'une cause urgente, il fallait envoyer une diète extraordinaire.

Défauts principaux du pouvoir exécutif de l'ancien droit. — Elles peuvent être résumées dans ces trois propositions.

- a) *Responsabilité du roi.*
- b) *Irresponsabilité complète des fonctionnaires.*
- c) *Trop grande décentralisation des pouvoirs publics.*

Une des sources incontestables de l'affaiblissement du pouvoir du roi a été l'introduction en Pologne du trône électif ; on voyait ainsi que la royauté était dépouillée à chaque nouvelle élection par les *Pacta Conventa* de quelque prérogative essentielle. De plus, ce qui est important à faire remarquer, l'éligibilité du trône ne répondit, aucunement, au but pour lequel on crut nécessaire de l'introduire. Elle avait en vue, avant tout, d'assurer à la nation le libre choix de son monarque. Or, tous les faits historiques sont là pour prouver que depuis la première élection jusqu'à la dernière, pas une seule n'avait été faite d'après la volonté libre de la nation ;

celle-ci n'était au jour que l'instrument docile de quelques partis de la République qui la maniaient selon leurs vues personnelles. Mais, l'effet le plus pernicieux de ces élections fut l'usage introduit de l'ingérence des puissances étrangères dans les affaires de la Pologne. Elles fournissaient ainsi, surtout aux États limitrophes, le prétexte le plus spécieux de se mêler du gouvernement de Pologne, d'y entretenir des partis et d'y dominer sur tous les moyens de violence et d'intrigue (1). L'usage de la libre élection emporta avec elle une première atteinte à la souveraineté de la République et, il n'est pas exagéré de dire que depuis 1572 les élections sont une des causes les plus puissantes de la désagrégation de l'État. Les États assemblés trouvaient toujours parmi les puissances un allié qui leur offrait ses bons offices, suivant que le candidat qu'il s'agissait de soutenir répondait, plus ou moins, à ses vues. Il est presque superflu d'ajouter que ces interventions n'étaient guidées que par les intérêts personnels des tierces puissances et étaient presque toujours à l'encontre de ceux de la République. Aussi a-t-on pu soutenir, avec juste raison, que cette institution qui devait être le siège de la liberté devint une source de l'asservissement de la nation aux États voisins (2).

1. De la Bizardière : *Des Diètes*, p. 63, 64.

2. Garran de Coulon *Recherches politiques sur l'État ancien et moderne de la Pologne*, p. 167.

Aussi à la Diète de quatre ans, parmi tous les obstacles que les législateurs eurent à surmonter, la résistance des États limitrophes était une des plus difficiles à vaincre ; leur opposition était d'autant plus forte qu'ils se rendaient bien compte qu'avec l'abolition de cette institution disparaissait la source de toutes les faiblesses du gouvernement. Le principe de la responsabilité de la royauté énoncée dans l'article 8 du *Pacta Conventa* de 1572 paralysait essentiellement l'indépendance et la vigueur nécessaires à tout pouvoir exécutif ; quant à l'irresponsabilité des fonctionnaires, elle contribuait à l'affaiblissement du pouvoir exécutif. L'acte de 1572, qui autorisa d'une façon expresse le refus d'obéissance de la nation au roi par le fait seul d'une faute commise de sa part dans l'exécution de ses charges, aggravait encore cette situation. Il s'était formé de cette manière un système paradoxal suivant lequel le chef de l'État avait la nomination de tous les fonctionnaires, bien qu'il fut privé de toute influence dans la marche du pouvoir exécutif ; il ne pouvait ainsi ni gouverner, ni être gouverné. Les quatre éléments de la vie politique : le roi, les ministres, le Sénat et la Chambre des nonces se détruisaient mutuellement par une irresponsabilité et une indépendance réciproques (1). D'autre part, à cause de l'organisation particulière

1. Waliszewski, *Les Potoccy et les Czartoryscy*, p. 29.

du régime représentatif en Pologne, la royauté n'a pas pu s'appuyer sur la bourgeoisie, comme dans les autres États puisqu'elle faisait défaut dans la Diète. Elle était donc impuissante pour lutter contre la noblesse fortement constituée et qui au xvi^e siècle régnait presque exclusivement dans la Diète et dans les diétines. En effet, la noblesse polonaise étant allodiale et non féodale, elle ne tenait rien du roi, et par conséquent le roi n'avait aucune prise sur elle.

Cette décadence du pouvoir royal au xvii^e siècle paraissait d'autant plus extraordinaire qu'à la même époque la majorité des États de l'Europe occidentale, après avoir brisé l'indépendance de la féodalité, se transformait en monarchies absolues. « Dans tous les autres États de l'Europe, dit Rulhière, le pouvoir des souverains n'avait cessé de s'accroître. Les nations européennes, à peine délivrées de la tyrannie féodale, commençaient partout à craindre de tomber dans le despotisme (1). » La Pologne ne présentait en face des pouvoirs bien hiérarchisés de l'Occident qu'un pays décentralisé à outrance dans lequel la monarchie perdait chaque jour de la vigueur, Tandis que les États européens devenaient de plus en plus militaires, la Pologne était presque dépourvue de l'armée régulière et tendait vers un

1. Rulhière, *Révolutions de Pologne*, t. 1, p. 22.

morcellement complet de la souveraineté. Les premiers établissaient chez eux un rouage administratif savant et bien coordonné, tandis que l'administration de la Pologne restée à l'état agrégation vague des pouvoirs autonomes tout à fait indisciplinés. Mais, à l'époque où dans les pays d'Occident la royauté trouva un allié naturel dans la bourgeoisie sur laquelle elle s'appuya pour consolider son pouvoir et pour organiser un État fort et unitaire, le roi en Pologne manquait de cet élément précieux qui pourrait le soutenir dans la lutte contre la noblesse ; aussi, celle-ci laissée sans contrôle, ni poids, ne tendait qu'à l'anéantissement de l'autorité centrale. « Et malgré une infinité d'expériences qui ont fait voir pendant deux cents ans la faiblesse de ce gouvernement et l'insuffisance des lois pour contenir l'autorité royale et la liberté dans leurs bornes légitimes, on ne songea à se précautionner que contre les entreprises de l'autorité royale ou plutôt on ne chercha qu'à l'anéantir et n'en faire qu'un fantôme de décoration. La liberté mal réglée n'était cependant pas moins à craindre, et, si la puissance royale pouvait dégénérer en pouvoir arbitraire, les excès d'une liberté aveugle étaient peut-être plus dangereux et menaient droit à une anarchie (1). La crainte d'un pouvoir fort et l'extrême

1. Pyrrhis de Varille, *Lettres historiques et politiques à son*

méfiance contre l'autorité royale présentent peut-être les traits les plus caractéristiques de l'ancien gouvernement.

II. — L'ORDRE ÉQUESTRE. — C'était toute la noblesse de la Pologne et de la Lithuanie, à l'exception de celle qui faisait partie du Sénat. Elle était directement soumise au roi et jouissait des franchises et des immunités considérables. Le premier rang parmi elles occupait le *neminem captivatum nisi jure victum* ; par ce privilège les nobles acquéraient dès 1460 le droit de sûreté personnelle. Voici la teneur du statut de Jedlno de Ladislas Jagiello par lequel

Altesse le prince Sangszko sur les Interrègnes de Pologne, p. 35.

Cet auteur, bien que très peu connu, mérite d'être mentionné comme un de ceux qui ont le mieux saisi les lacunes de l'ancien gouvernement polonais et qui les a mises en lumière dans ses œuvres très vivantes.

Fils d'un gentilhomme, il perdit dans son enfance son père qui jouissait d'une pension du roi pour les services militaires. Le comte de Broglie, ambassadeur de la France auprès de la République de Pologne, qui apprécia beaucoup son talent, le fit venir à Varsovie où il fut chargé de présider aux études du prince Sangusko. Le roi et le prince l'engagèrent à demander l'indignat ; celui-ci lui fut accordé en effet par la Diète de couronnement de 1764. Devenu citoyen polonais, Pyrrhis de Varille se fixa définitivement dans la République où il écrivit de nombreux ouvrages sur le droit public polonais. L'un de ses écrits qui lui ont valu la plus grande réputation est l'ouvrage sus-mentionné qui contient un vaste projet de l'organisation future de l'État. Les réformes qu'il propose aux législateurs polonais sont empreintes d'un véritable bon sens et témoignent des connaissances politiques approfondies de l'auteur.

il fut accordé à la noblesse : « nous promettons et nous garantissons que nous n'arrêterons, ni ne permettrons d'arrêter aucun propriétaire de terre noble accusé de quelque crime ce que soit, avant qu'il ne soit accusé judiciairement, hormis le cas de flagrant délit ou de lèse-majesté » (1). Les maisons des nobles étaient des asiles inviolables. Tout criminel qui s'y réfugiait n'en pouvait être arraché de force. Il fallait alors se borner à lui ordonner les arrêts dans la maison même et le propriétaire était obligé d'y consentir, s'il n'aimait mieux le livrer entre les mains de la justice. On a comparé le *neminem captivabimus* avec le *Habeus corpus* de l'Angleterre (2). Bien que ces deux actes visent le même but, c'est-à-dire la garantie de la sûreté personnelle, il faut reconnaître que l'acte anglais (*magna charta*) de 1215 était supérieur à la garantie polonaise ; tandis que la première servit à tous les hommes libres sans exception, celle-ci n'était concédée qu'à une classe d'habitants de la République. Une autre prérogative de la noblesse polonaise consistait dans leur accès à toutes les hautes dignités de l'État ; c'était de son corps que devaient être tous les officiers de la couronne et les ministres. C'est pourquoi on prétendait souvent que « le titre de gentilhomme polonais était supérieur à

1. *Volumina Legum*, t. I, p. 93.

2. Huppe, *Ferfassung Republik Pohlems*, p. 16.

tous les autres » (1). Tout noble était seigneur souverain de ses sujets, excepté le droit de glaive. Dans les nombreuses franchises qui leur appartenaient il faut citer aussi leur exemption du paiement des péages, des douanes et de beaucoup d'autres droits.

La noblesse était héréditaire de père en fils et la plus grande pauvreté n'en diminuait pas ses privilèges. Quant aux droits et franchises, toute la noblesse polonaise jouissait d'une égalité parfaite ; il n'en était pas de même quant à l'étendue de la fortune, mais celle-ci n'influaient pas directement sur les prérogatives de ses possesseurs. Le moindre gentilhomme était autant maître dans sa terre et aussi libre dans la République que le seigneur le plus grand et le mieux titré : il avait le droit de vie et de mort sur ses sujets ; le droit de n'être arrêté qu'après qu'on l'avait convaincu de crime. Il avait le droit, lorsqu'il était nonce, de rompre une Diète, par sa seule opposition ; celui de choisir un roi ; il pouvait enfin parvenir aux principales charges de la République et même au trône (2).

1. *Abrégé du droit public polonais* par l'évêque de Cujavie M. N. S. de 12146. Bibl. nationale.

2. Kurzweil, *Idée de la République de Pologne d'après un manuscrit*, p. 16 note.

Ce mémoire fut publié en 1810 d'après un manuscrit de la Bibliothèque Nationale, n° 12147 (ancien n° 1929 de la Bibl. Royale) par M. Kurzweil. Le manuscrit étant anonyme, celui-ci croyait pouvoir l'attribuer avec une grande vraisemblance au comte de

La liberté de tout noble Polonais consistait en celle se choisir un roi, de ne subir d'autres impôts que ceux qu'il aurait voté, de n'être soumis qu'à la juridiction et au pouvoir exécutif des magistrats à l'élection desquels il avait participé ; et de n'obéir à aucune loi qu'il n'aurait librement discutée ou permis de discuter aux nonces qu'il élisait librement aux diétines. C'était l'incarnation parfaite d'un gouvernement direct rêvé par Rousseau et auquel il n'aurait probablement rien à reprocher, si ce n'est sa composition un peu exclusive. Toutes les institu-

Brogie, ambassadeur français auprès de la Cour de Pologne en 1752 sous Auguste III. Or, en 1840, ce mémoire avait déjà une première édition ce que devait ignorer l'auteur qui le faisait publier d'après le manuscrit. Le mémoire en question parut une première fois à Varsovie et il est daté de l'année 1764 et intitulé *Essai politique sur la Pologne* ; nous avons eu occasion de le vérifier grâce à l'obligeance de M. Strzembosz, secrétaire de la Bibliothèque polonaise à Paris. Nous croyons utile d'en faire une note, afin d'éviter une troisième édition du même manuscrit qui pourrait tenter quelque amateur.

Quant à l'auteur de ce mémoire anonyme, il est généralement attribué au chevalier de Léon de Beaumont. C'est une personnalité surtout connue dans le monde diplomatique. Attaché en 1755 à l'ambassade du chevalier Douglas en Russie, il eut l'occasion de s'arrêter pour quelque temps en Pologne. Cependant la diplomatie lui laissa le loisir d'écrire un grand nombre d'ouvrages parmi lesquels il faut citer *l'Histoire politique en Pologne* (*Grande Encyclopédie*, t. XVI, Baron de Beaumont.) Il est très probable que ce dernier n'était pas autre chose que le mémoire manuscrit intitulé : *Essai politique sur la Pologne*. C'est en ce sens que se prononcent les deux savants bibliographes polonais : M. Finkiel dans sa *Bibliographie polonaise*, t. I, n° 9317. M. Estreicher semble aussi pencher pour cette hypothèse. (Estreicher, *Bibliographie polonaise*, t. XVI, Cracovie, 1828).

tions politiques de la Pologne sont fortement empreintes d'un caractère individualiste. Comme on l'a fait très bien remarquer « la noblesse polonaise semble n'avoir jamais obéi qu'à cette double préoccupation : se consacrer toute entière au service de l'État, mais en donnant à ce même État le moins de prise sur elle » (1). Le roi ne pouvait conférer de son plein gré ni l'indigénat, ni la qualité de noble. La noblesse ne pouvait s'acquérir qu'en pleine Diète avec le consentement des trois ordres. La noblesse participait au gouvernement général de la République par l'intermédiaire de ses nonces, à l'administration de la justice par ses députés, aux tribunaux et à l'administration des finances par ses commissaires.

Ainsi, tout le corps de la noblesse participait directement aux affaires publiques par sa présence à la diétine ; il était représenté à la Diète générale par des nonces qu'il élisait dans son sein à la diétine et qui étaient de véritables mandataires de la volonté générale de celle-ci. La Chambre dans laquelle ils délibéraient à la Diète s'appelait la Chambre des nonces. Celle-ci se composait de 182 députés (2). L'autorité de l'ordre équestre était si grande que le résultat des déli-

1. Farges, *Recueil des instructions données aux ambassadeurs de France depuis le traité de Westphalie jusqu'à la Révolution française*, p. 5.

2. Lengnich : *Droit public du Royaume de Pologne* p. 299.

bérations de la Diète dépendait de son consentement unanime et l'opposition de l'un quelconque des nonces était un obstacle suffisant pour l'échec d'une loi.

III. — LE SÉNAT. — Ce corps était une dérivation directe de l'ancien Conseil du roi. Il était composé d'évêques, d'officiers de la couronne et des ministres d'État. On y distinguait deux catégories de membres : les sénateurs ecclésiastiques et les sénateurs séculiers. Les sénateurs ecclésiastiques comprenaient l'archevêque et les évêques.

Parmi les sénateurs séculiers on distinguait des Palatins, des gouverneurs de province et tous les ministres d'État. Il y avait en tout 136 sénateurs dont 17 sénateurs ecclésiastiques, les sénateurs séculiers étaient au nombre de 119 (1). Parmi les ministres qui avaient séance dans le Sénat, il faut nommer en première ligne : le grand maréchal, le chancelier et le trésorier. *Le grand maréchal* était tout d'abord le conseiller attitré du roi dans les affaires publiques et c'est en cette qualité qu'il participait aux délibérations du Sénat ; il exerçait en outre les fonctions de juge suprême partout où se trouvait le roi et surtout pendant la période de l'interrègne ; la police, le bon ordre et la tranquillité publique étaient sur sa juridic-

1. Kurzweil *Idée de la République de Pologne d'après un manuscrit*, p. 35.

tion. C'est lui qui distribuait les voix dans le Sénat pour haranguer ou pour mettre les propositions sur le tapis ; c'est à lui aussi qu'appartenait la police des séances du Sénat.

Le chancelier devait pourvoir de son sceau tous les actes qui sortaient de la chancellerie royale.

Quant aux *grands trésoriers*, ils étaient administrateurs généraux des finances et ils devaient rendre compte de leur gestion en pleine Diète.

Tous les sénateurs étaient à la nomination du roi et prêtaient serment au roi et à la République. Toutes les places des sénateurs se donnaient à vie.

Cette dignité en Pologne ne dérivait pas d'une nomination spéciale du roi ; elle s'acquerrait ensemble avec certaines hautes charges qui étaient inamovibles. On a souvent cherché des analogies entre le Sénat polonais et la Chambre des pairs d'Angleterre. Bien qu'il y ait entre ces deux institutions une certaine similitude, la différence entre elles est tout à fait fondamentale. Tandis qu'en Pologne le seul titre de certaines dignités donnait séance à toutes les solutions, castellans et ministres, en Angleterre c'est la volonté royale qui conférait le droit de siéger au Sénat. D'autre part, tandis que les places au Sénat polonais n'étaient qu'à vie, celles de la Chambre des Lords étaient nécessairement héréditaires. C'est ainsi que s'est établi en Angleterre le droit pour le roi de nommer sans limites les membres de la Chambre

Haute ; en Pologne le roi était strictement limité quant à la nomination des sénateurs au nombre des charges existantes. Aussi, à la différence de la Chambre des Lords, le Sénat polonais avait la composition d'un Conseil d'État, car ses membres n'étaient jamais devenus héréditaires. Quant aux analogies entre ces deux assemblées, il en existe deux principales : le Sénat polonais comme la Chambre des pairs anglaise constitue la Haute Cour dans laquelle réside la juridiction suprême de l'État. D'autre part, en Pologne, comme en Angleterre, les évêques siégeaient dans les deux assemblées en qualité de hauts dignitaires ecclésiastiques. C'est pourquoi l'Église n'eut jamais en Pologne de représentation particulière, comme par exemple en France, car les éléments aristocratiques de l'Église fusionnèrent avec ceux de la société laïque pour ne former qu'un seul corps.

5° LA DIÈTE

Nous avons vu que le système représentatif était introduit en Pologne dès la seconde moitié du xv^e siècle ; en effet, depuis cette époque, le roi était obligé de convoquer régulièrement des assemblées nationales. Au début du xvi^e siècle, son mécanisme est définitivement arrêté et il va fonctionner tel

qu'il est formulé à cette époque jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. La Diète devait personnifier la souveraineté législative de la République.

Le Système des deux Chambres législatives

La dualité des Chambres législatives, qui est un des principes caractéristiques du gouvernement parlementaire moderne, se trouvait établie en Pologne presque en même temps que le régime représentatif. Cette division du corps législatif en deux Chambres qui est aujourd'hui d'une pratique constitutionnelle presque universelle était tout à fait exceptionnelle à l'époque où elle fut introduite dans l'ancienne République ; en effet, à l'exception de l'Angleterre, pays du parlementarisme par excellence, on ne la voyait fonctionner presque dans aucun des pays continentaux. La Pologne présenta à cet égard un phénomène si rare pour l'époque qu'on l'ignora pendant longtemps.

Il est arrivé même que la dualité des Chambres législatives, pratiquée dès l'aube de son régime représentatif, resta inaperçue jusqu'à l'heure actuelle à l'étranger. Nous ne trouvons aucune mention à ce sujet dans le savant traité de M. Esmein. Dans le chapitre relatif à la séparation des Chambres légis-

latives il y est dit (1) : « La nécessité de cette division est presque un axiome du droit constitutionnel moderne. D'autre part, à une exception près, toutes les nations qui ont adopté ce système l'ont directement ou indirectement emprunté en Angleterre ; seule la Hongrie, par une évolution propre et distincte, a divisé sa diète en deux Chambres au commencement du xvii^e siècle. »

Nous voudrions établir rapidement les deux points suivants :

1^o *C'est qu'en Pologne le système bipartite des Chambres législatives résultait d'une transformation purement nationale ;*

2^o *La division bipartite de la Diète y date depuis le début du xvi^e siècle.*

Origine de la dualité des Chambres législatives en Pologne. — Il faut rappeler tout d'abord que la Diète était issue de deux anciennes institutions : du Conseil du roi et des diétines provinciales qui, dans la seconde moitié du xv^e siècle, s'étaient réunies dans une assemblée unique (2). Mais ces deux corps distincts, aussi bien par leur composition que par leurs attributions, n'ont pas perdu leur individualité en entrant dans la Diète ; le Conseil du roi recruté

1. Esmein, *Eléments du droit constitutionnel français et comparé*, p. 76. Paris, 1906.

2. Lengnich : *Droit public du royaume de Pologne*, p. 56.

parmi les hauts dignitaires séculiers et ecclésiastiques y forma le Sénat, tandis que les diétines représentées par leurs nonces se sont transformées dans la Chambre des nonces. Une première mention de cette dualité du Corps législatif se trouve dans le texte constitutionnel de 1505 (1). A l'origine le Sénat n'avait dans la Diète qu'une voix consultative ; ce n'est qu'à partir de la Constitution *Nihil Novi* que le consentement unanime du Sénat et de l'ordre équestre devait être requis pour toutes les lois.

Date de l'introduction des deux Chambres législatives dans la Diète polonaise. — Quant à la date exacte de l'introduction du système bipartite dans la Diète polonaise, les avis des auteurs sont partagés bien qu'il n'y ait point de grands écarts entre les années qu'ils établissent. D'après les uns, la séparation des Chambres législatives se serait faite pour la première fois à la Diète de Petrokow en 1453 ; c'est à cette assemblée déjà que les seigneurs séculiers et ecclésiastiques réunis avec les représentants des diétines auraient délibéré séparément : l'ordre des seigneurs dans le Sénat et l'ordre équestre dans la Chambre des nonces. Suivant l'opinion de Dlugosz, l'un des historiens classiques de la Pologne, cette division de la Diète aurait été opérée en vue d'un examen plus réfléchi des matières qu'on devait y

1. Constitution, *Nihil Novi* de 1505 (*Volumina Legum* t. I).

discuter. Cette pratique ayant réussi une fois on la renouvela dans la suite à toutes les Diètes, de sorte que dans la seconde moitié du x^v siècle, lorsque le système représentatif fut établi en Pologne, il aurait fonctionné dès le début, d'après le principe de deux Chambres législatives (1)

M. Hoffman est presque du même avis puisqu'il soutient que l'ordre équestre s'était séparé de celui des seigneurs en 1503; aussi à la première Diète qui commença à fonctionner régulièrement, on voyait, dit-il, les États délibérer dans deux Chambres : dans le Sénat et dans la Chambre des nonces (2), suivant M. Balzer, cette division se serait produite dans la seconde moitié du x^v siècle (3); il en est de même de M. Bobvzynski qui considère la date de 1458 comme celle de la séparation de la Diète en deux Chambres; elle marque pour lui le début de l'ère parlementaire en Pologne (4). Seul M. Stavzynski la place en 1505(5). Ainsi la grande majorité de la doctrine est presque unanime pour reconnaître l'avènement des deux Chambres législatives en Pologne

1. Rembowski, *les Confédérations et le droit à la révolte*, p. 301.

2. Hoffman, *Tableau du gouvernement et de la législation de l'ancienne Pologne*, p. 280.

3. Balzer, *Réformes sociales et politiques de Constitution du 3 mai*, p. 28.

4. Bobvzynski, *les Diètes sous Olbracht et Alexandre*, p. 8.

5. Stavzynski, *la Constitution du 3 mai au milieu des organisations des autres États européens contemporains*.

dans la seconde moitié du x^v^e siècle. En tout cas, ce qui n'est pas douteux, c'est que ce système y a été définitivement établi tout au début du xvi^e siècle, puisqu'il se trouve consacré en toute lettre par la Constitution *Nihil Novi* de 1515. Ainsi donc, quant à la division de la Diète en deux Chambres législatives, la Pologne a devancé de beaucoup la Hongrie, citée comme exemple unique au xvii^e siècle.

Organisation et fonctionnement des Diètes. —

La Diète était la réunion des représentants des diétines et de ceux du Sénat qui venaient y représenter les divers palatinats, terres et districts de la République. C'était donc le corps dans lequel résidait la souveraineté législative. Il y en avait deux espèces : a) *Les Diètes extraordinaires* ; b) *Les Diètes ordinaires*.

a) *Les Diètes extraordinaires* étaient à la libre disposition du roi qui, en cas de besoin, leur fixait le lieu et la date de réunion. Elles n'étaient convoquées que dans des circonstances particulièrement graves telles que les cas : d'une guerre étrangère ou civile, d'une disette, d'une inondation, ou de toute autre catastrophe nationale.

b) *Les Diètes ordinaires* devaient se tenir régulièrement tous les deux ans ; leur durée normale était de six semaines et le lieu de la réunion Varsovie pour la Pologne, et Gvodno pour la Lithuanie. Elles

étaient précédées par l'expédition de lettres circulaires adressées aux sénateurs, pour leur demander avis sur les problèmes qu'on allait discuter dans l'Assemblée nationale. Une fois en possession de leur réponse le roi dressait des universaux dans lesquels se trouvaient énumérés les points principaux qui seraient traités dans la Diète ; il y fixait en même temps l'époque et la place de même que les délais de la convocation des diétines.

Ces universaux étaient envoyés dans tous les palatinats avant la réunion des assemblées locales. C'est dans les diétines que la noblesse tout entière choisissait ses nonces et leur donnait des instructions précises auxquelles ils étaient obligés de se conformer. Les universaux du roi devaient être envoyés une semaine au moins avant la tenue des diétines. Ces assemblées électorales avaient lieu habituellement six semaines avant l'ouverture de la Diète ; elles se passaient toutes le même jour dans les endroits fixés par les universaux. Leur but essentiel était d'élire les nonces qui allaient représenter les intérêts de la noblesse à la Diète. Après la désignation des députés, on procédait à la confection des instructions ; ce n'était pas une des tâches les moins laborieuses car les cahiers de ces diétines étaient de tout temps rédigés avec une minutie scrupuleuse. Les mandats des nonces n'étaient valables que dans l'espace d'une seule Diète.

La Diète délibérait dans deux Chambres séparées : dans le Sénat sous la présidence du roi et dans la Chambre des nonces sous la présidence du maréchal directement élu par elle. Ce n'est que pour certaines formalités préliminaires et pour la décision définitive des lois à la veille de la clôture de l'assemblée nationale que les deux Chambres se réunissaient dans une assemblée unique.

Le Sénat était composé de 136 membres ; la Chambre des nonces en comptait 182, de sorte que la Diète entière possédait environ 300 députés. Comme le nombre des représentants n'avait pas été limitativement déterminé par la loi, les diétines manifestèrent, dès le début, une tendance marquée pour augmenter le nombre de leurs mandataires, en vue de s'assurer une plus grande influence sur les affaires publiques. Aussi leur nombre était-il souvent supérieur à celui qui leur fut attribué par le texte de la constitution. La loi garantissait à tous les sénateurs et nonces la sûreté personnelle et leur inviolabilité pendant toute la durée de la Diète et même un certain temps avant son ouverture et après sa clôture. Les lois constitutionnelles de 1510 et de 1539 reconnurent comme crimes de lèse-majesté toutes les atteintes commises sur les personnes des députés sept semaines avant son début et quatre après l'achèvement des travaux législatifs. Les séances de la Diète étaient publiques ; les personnes qui y assistaient s'appelaient *arbitres*.

Faute de tout règlement intérieur, ces arbitres, entraînés parfois par la chaleur des discussions, se jetaient dans le vif des débats ; de pareilles pratiques, tout à fait contraires à la loi étaient impossibles à réprimer en l'absence de tout règlement de police intérieure des séances. Toutes les décisions à la Diète étaient prises à l'unanimité des suffrages et le veto d'un seul membre suffisait pour anéantir tout projet de loi. Après la clôture de la Diète, les nonces se rendaient aux diétines de relation où ils étaient comptables de leur gestion devant leurs commettants ; c'est là qu'ils faisaient des rapports exacts sur les travaux et sur l'accomplissement de leur mission.

Procédure de la Diète. — Avant l'ouverture de la Diète, les sénateurs et les nonces arrivés à Varsovie ou à Gvodno trois jours, au plus tard, avant le commencement de leurs fonctions, devaient remettre leurs lettres de créance au conseil des maréchaux pour que celui-ci les fasse parvenir au maréchal de la Diète précédente. Le premier jour était consacré à l'élection du nouveau maréchal. Celui-ci devait proposer aux nonces l'objet des délibérations à chaque séance, haranguer les voix à ceux qui voudraient prendre la parole et veiller à l'ordre intérieur de la Diète. Aussi est-ce le talent et les qualités personnelles du maréchal qui devaient suppléer au manque d'une réglementation légale. En effet, une intervention adroite de sa part

pouvait influencer d'une manière heureuse sur le cours de l'assemblée, en empêchant sa rupture. Aussi une rapide élection du maréchal était l'acte primordial pour sa bonne marche. D'après les lois en vigueur à cette époque, elle devait se faire le premier jour de la réunion de la Chambre des nonces. Mais déjà en 1592 les textes constataient qu'elle se prolongeait jusqu'à quatre semaines, et ce cas n'est pas resté isolé dans l'avenir. Pour remédier à cet état de choses, les lois de 1688 venaient renouveler les prescriptions concernant l'élection du maréchal ; mais malgré ces dispositions formelles, la loi a été constamment violée et il y avait des exemples de Diètes rompues encore avant cet acte préliminaire (1).

Après l'élection du maréchal, les nonces se rendaient au Sénat ; on y procédait d'abord à la lecture des *Pacta Conventa*, après quoi le chancelier venait proposer aux États les matières des délibérations. Les sénateurs pouvaient émettre leurs avis sur les points énoncés dans les universaux et ils étaient même autorisés à soulever des questions qui ne s'y trouvaient point mais qu'ils jugeaient utiles au bien public.

On entendait enfin l'examen des rapports fournis par les ministres d'État, tels que les trésoriers et les grands généraux qui n'étaient comptables de leur

1. Lengnich, *Droit public du royaume de la Pologne*, p. 348.

gestion que devant la Diète ; on entendait enfin les comptes rendus des ministres et des plénipotentiaires résidant à l'étranger, à la suite desquels les Chambres se séparaient. Les nonces rentraient dans leur Chambre pour délibérer et y faire des lois. Tandis que ceux-ci étaient occupés à légiférer, les sénateurs remplissaient des fonctions juridictionnelles, en jugeant ensemble avec le roi les procès qui étaient du ressort de la Diète. Dans la Chambre des nonces un de ses membres était chargé par ses collègues de déclarer sur chaque article des universaux la volonté des commettants des diétines. Sa tâche essentielle était d'amener un accord unanime des nonces quant aux lois à statuer. Si tout le monde était d'accord sur un projet, on procédait à son vote ; mais ce n'était pas le cas habituel. Grâce à l'usage du *liberum veto*, l'élaboration des lois se heurtait à des obstacles multiples ; elle était extrêmement longue et ardue, car toutes les résolutions législatives ne pouvaient être prises qu'à l'unanimité des suffrages.

Les travaux de la Diète se compliquaient d'autant plus qu'il n'existait aucune espèce de règlement intérieur pour entretenir un certain ordre dans les débats. Les députés eurent ainsi la liberté la plus complète dans les discussions des Chambres ; ils pouvaient soulever n'importe quel sujet et le débattre de la manière dont ils l'entendaient, sans être limités même par les règles les plus élémentaires de la procé-

de parlementaire. Avec une organisation semblable les abus étaient inévitables et ils ne tardèrent pas à se glisser dans la Diète. Il arrivait souvent lorsque la Chambre discutait un projet donné, qu'un membre de l'assemblée venait l'interrompre dans son examen en lui soumettant un nouveau projet qui n'avait rien de commun avec le premier. D'habitude des journées entières s'écoulaient infructueusement avant qu'on pût se mettre d'accord sur le projet à discuter ; on avait vu même se rompre plusieurs Diètes, sans qu'elles eussent le temps de mettre une mesure en délibération.

Quand on arrivait à acquérir une unanimité pour un projet donné, le secrétaire de la Diète le relisait à haute voix devant la Chambre. Après cette lecture, le maréchal demandait par trois fois consécutives si tout le monde était d'accord sur la mesure projetée. Si aucune voix ne s'élevait pour s'y opposer, le projet de loi était adopté. Il faut ajouter toutefois que ce consentement unanime de l'assemblée n'était pas facilement réalisable, et on peut dire qu'il n'avait été obtenu que dans des cas exceptionnels. Il était rare, en fait, qu'un projet ne trouvât point d'opposants ; or, le veto d'un seul nonce était suffisant pour paralyser la naissance d'une loi. En cas d'un accord unanime, le projet de loi devait être transformé en une loi. Autrement, l'opposition d'un membre unique de l'assemblée

faisait non seulement repousser le projet, mais le plus souvent provoquait la rupture de la Diète entière. En tout cas, avec l'acceptation du projet de loi par ses membres, la grande tâche de la Chambre des nonces était achevée. Cinq jours avant la clôture de la Diète les nonces venaient rejoindre le Sénat pour ratifier d'un commun accord les lois dans les Chambres réunies et pour y porter la Constitution dont ils s'étaient convenus. Quand ils étaient de retour au Sénat le maréchal de la Chambre des nonces annonçait la fin de ses travaux ; avant la clôture de la Diète il fallait encore que le Sénat ratifiât les lois sur lesquelles on avait statué dans la Chambre des nonces. C'est après cette formalité que le maréchal donnait à haute voix lecture de ces lois.

Après la lecture d'une loi on passait immédiatement à la suivante s'il n'y avait point d'opposition ; au cas contraire, l'opposant pouvait toujours demander la parole au maréchal de la Diète. Chaque sénateur, ainsi que chaque nonce avait ce même droit ; il appartenait à chaque nonce de rejeter la loi même s'il l'avait acceptée auparavant dans sa Chambre. S'il n'y avait personne pour objecter aux lois nouvellement statuées, elles devenaient pleinement valables par la ratification du Sénat. Le cinquième jour des délibérations des Chambres réunies après la ratification des lois par le Sénat, les fonctions de la Diète s'achevaient par la clôture de l'assemblée.

Les décisions de la Diète étaient connues sous le nom de *constitutions* et elles étaient promulguées sous ce nom. Les constitutions une fois lues à haute voix devant le roi et les Chambres réunies étaient distribuées à une commission des députés spécialement nommée pour y faire des amendements nécessaires ; elle était composée des membres du Sénat et de la Chambre des nonces ayant à la tête le maréchal de la Diète ; après la fin des travaux, ces délégués étaient obligés de signer la nouvelle constitution, de même que le maréchal. Celui-ci faisait déposer un de ses exemplaires sur le bureau de l'enregistrement des actes publics du lieu où la Diète s'était tenue et qu'on appelait le Grod ; il en envoyait un autre à l'Imprimerie nationale pour y être imprimé aux frais des trésors respectifs de la couronne et de la Lithuanie.

Les textes imprimés de la nouvelle constitution étaient signés par le maréchal en autant d'exemplaires qu'il en fallait pour les expédier dans toutes les terres et tous les palatinats de la République. Après quoi, ils passaient entre les mains du trésorier et du chancelier qui les pourvoyaient l'un de sa signature, l'autre du sceau de la chancellerie royale. Ainsi légalisés ils étaient envoyés par le maréchal dans les diétines de relation de la Pologne et du grand-duché de la Lithuanie.

Idée générale sur les anciennes Diètes. — La

Diète a été depuis son origine une réunion des représentants autonomes des terres et des palatinats particuliers et non l'organe des intérêts généraux de l'État ; elle a gardé ce caractère primitif jusqu'à la fin du xviii^e siècle. La Diète, qui était destinée en principe à sauvegarder l'unité de la législation et le fonctionnement régulier des affaires publiques, dégénéra peu à peu dans une institution uniquement préoccupée des intérêts particuliers des provinces. Les nonces, étant astreints par les mandats impératifs à un contrôle rigoureux de leurs diétines, se gardaient bien de dépasser les instructions reçues.

C'est pour cette raison que la Diète avait été dans l'impossibilité de prendre aucun arrêté qui serait contraire aux vœux de l'un quelconque des Palatinats séparés. Il est facile de voir que dans ces conditions le pouvoir effectif revint aux diétines, puisque le droit de souveraineté législative était un fait exercé par ses représentants. Aussi, a-t-on pu dire que la Diète, au lieu de personnifier une assemblée représentative de l'État, « revêtait le caractère d'un congrès d'ambassadeurs délégués par des pays entièrement autonomes » (1). En effet, les Diètes en Pologne avaient été fortement empreintes d'un esprit local. De plus, vers la fin du xvi^e siècle et le début

1. Karejew, *Causes de la chute de la Pologne*, p. 6 (Extrait de la *Revue historique* de mars et avril 1891).

du xvii^e, la majorité des Diètes était rompue par suite de l'usage abusif du *liberum veto*. Cette rupture pouvait avoir lieu aux époques les plus variées : au début, au milieu, ou vers la fin de la Diète et même parfois avant l'élection du maréchal. Elle pouvait être provoquée dans le Sénat, dans les Chambres des nonces ou bien dans les Chambres réunies.

Les diétines ne manquèrent pas de profiter de cette impuissance de l'organe législatif. C'est elles qui, au xvi^e siècle, commençaient à accaparer les fonctions essentielles et étaient arrivées à une situation tout à fait prépondérante dans l'État ; c'est ainsi qu'à l'affaiblissement graduel de la Diète correspond une croissance presque parallèle de la souveraineté locale. Bien qu'en sa qualité d'organe législatif elle n'eût au-dessus d'elle aucun pouvoir, elle a été incapable de conserver sa force. C'est ce que Rousseau a pu dire (1) : « L'affaiblissement de la législation s'est fait en Pologne d'une manière peut-être unique. C'est qu'elle a perdu sa force, sans avoir été subjuguée par la puissance exécutrice. En ce moment encore la puissance législative conserve toute son autorité. Elle est dans l'inaction, sans rien avoir au-dessus d'elle. La Diète est aussi souveraine qu'elle était lors de son établissement. Cependant, elle

1. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*, chap. VII.

est sans force, rien ne la domine, mais rien ne lui obéit. » Il est incontestable qu'une des causes directes de la décadence de la Diète dérivait de l'usage du *liberum veto*.

6° LE LIBERUM VETO

L'usage du *liberum veto* a été un complément si nécessaire de la Diète que le fonctionnement de cette dernière ne se concevait pas sans lui. Il jouissait d'une très grande popularité, pendant une certaine époque au moins et était envisagé par la Nation comme une de ses libertés les plus précieuses.

Par le *liberum veto*, chacun des membres de la Diète et des diétines avait le droit indéfini de s'opposer à un projet de loi. En effet, les sénateurs, aussi bien que les ministres et les nonces étaient autorisés à rejeter chacun individuellement par son veto les lois qui ne répondaient pas à leurs idées; mais ce qui paraît plus exorbitant, c'est qu'ils ne s'étaient pas contentés de paralyser des lois particulières et ont cru pouvoir, par des oppositions séparées, rompre la Diète en annulant toutes ses décisions antérieures, même celles qui avaient été prises à l'unanimité. On arrêtait ainsi d'un seul coup le cours de l'organe législatif tout entier. Il n'est pas inutile de faire remarquer que le *liberum veto* n'était établi par

aucun des textes constitutionnels, contrairement à ce qu'on avait prétendu ; sa grande force dans la pratique législative venait uniquement de l'usage consacré par la coutume. Il fut considéré néanmoins comme un des principes fondamentaux de l'ancienne constitution et on le voit fonctionner sans interruption pendant près de trois siècles. On a cru, généralement, pouvoir trouver l'origine de cette institution dans le texte constitutionnel de 1505. Par cet acte, le roi promettait de ne rien décider à l'avenir sans le consentement commun du Sénat et de la Chambre des nonces. L'expression élastique de *communi consensu*, qui se trouve dans la constitution *Nihil Novi*, semble avoir été l'objet de trop larges interprétations. Suivant l'opinion propre des députés, une fois que chacune des lois exigeait le consentement commun de deux Chambres, celui-ci se trouvait violé, même par la présence d'un seul opposant ; aussi toute décision législative, pour être conforme à la loi, devait, selon eux, requérir l'unanimité des suffrages. Ce commentaire laisse à désirer au point de vue de la précision et il est loin d'être irréfutable. La confusion qui paraît évidente dans cette interprétation se manifeste par l'exigence de la volonté unanime au lieu de la volonté générale qui est prescrite par le texte de la constitution. C'était donc ce qu'on pourrait appeler dans le langage pittoresque de Renan « solliciter les textes », puisqu'on arrivait ainsi à pré-

ter à la constitution des idées toutes contraires aux siennes ; celle-ci, en effet, par une omission, peut-être volontaire, n'a pas touché à la question de l'unanimité, ayant posé le principe que la confection des lois était soumise au consentement commun des deux Chambres.

Mais le *liberum veto* n'avait point besoin d'un texte précis pour entrer en usage ; il découlait naturellement de l'organisation même de la Diète. Celle-ci, comme nous l'avons vu, était plutôt un congrès des plénipotentiaires souverains que des véritables représentants de l'État. Les diétines, tout en se faisant représenter à la Diète par leurs nonces, n'ont pas cru être obligées de se soumettre aux décisions auxquelles elles n'auraient pas volontairement consenti. Les nonces, en arrivant à la Diète avec le mandat impératif, n'oubliaient pas, un seul moment, qu'ils étaient les porteurs des vœux des palatinats et des terres particulières ; comme ils avaient été astreints à rendre un compte exact de leur mission, ils faisaient tout ce qui était en leur pouvoir pour s'opposer aux mesures qui leur paraissaient contraires aux instructions reçues. Il s'agit de voir de quelle manière le *liberum veto* découlait directement du caractère congressif de la Diète. Il suffit pour cela de se rappeler que les rapports entre les nonces et leurs mandants étaient d'une nature purement contractuelle, sanctionnés d'une façon très

efficace par le mandat impératif. Or, il est impossible d'imposer à quelqu'un de souscrire à un contrat qu'il n'a pas accepté volontairement, car alors l'entente préalable faisant défaut, le contrat disparaît par cela même ; ainsi les points qui n'avaient pas fait l'objet des discussions préalables dans les diétines n'étaient jamais sensés lier les commettants. D'autre part, il ne pouvait guère être question d'un système majoritaire entre des mandataires autonomes tels que l'avaient été les délégués palatinaux.

Pour qu'une loi eût été décidée, il fallait nécessairement le consentement unanime de tous les nonces. Mais si un accord ne pouvait se faire sur une mesure à prendre, il n'y avait aucun moyen légal de forcer la minorité des diétines de se soumettre à la majorité, car c'est le palatinat qui possédait le droit de suffrage et non les nonces en particulier ceux-ci n'étant que de simples commis de leurs circonscriptions électorales.

Ce fonctionnement de la Diète offrait un exemple remarquable de l'ingérence des principes du droit privé dans le domaine constitutionnel ; on la rencontre d'ailleurs fréquemment dans l'ancienne organisation de la République. Ce caractère particulier des mandataires palatinaux explique en partie pourquoi l'usage du *liberum veto* s'était surtout répandu dans la Chambre des nonces et que la loi de la pluralité prévalait habituellement au Sénat. C'est que

chacun des sénateurs n'était point mandataire d'une souveraineté territoriale particulière, tandis que les nonces, pris individuellement, n'étaient que les porteurs de la volonté expresse des palatinats respectifs. Aussi, tandis que le droit de veto suspensif de la loi ne pouvait être exercé par le Sénat qu'en qualité d'organe collectif, ce même droit appartenait dans la Chambre des nonces à chacun de ses membres en particulier.

La pratique du *liberum veto* devint d'un usage si fréquent et elle trouva dans la Diète un terrain si favorable pour son développement qu'à partir de 1673 on finit par le reconnaître légalement dans les textes constitutionnels. Mais, ce qu'il faut bien mettre en relief, c'est que toutes les dispositions relatives à l'exercice du *liberum veto* ne contiennent pas la moindre allusion au droit de rupture des Diètes, usage qui fut cependant largement pratiqué en Pologne dès la seconde moitié du xvii^e siècle.

Le système du *liberum veto*, ainsi conçu, impliquait le mélange de deux idées différentes : un certain mode de vote, qui consistait à donner le droit de représentation même aux plus petites minorités, et cette conséquence radicale du droit de veto qui était la rupture des Diètes. Il en ressort nettement que dans la pratique parlementaire de la Pologne le *liberum veto* et le *liberum rumpo*, ces deux droits foncièrement distincts ne faisaient qu'un.

Dans son sens propre le *liberum veto* ne signifie pas autre chose que le droit de chaque membre de l'Assemblée nationale de pouvoir s'opposer librement à toutes les mesures législatives qu'il trouverait non conformes à son programme. Il est bien entendu que celui-ci supposait forcément l'existence de la liberté de la parole, sans laquelle on ne saurait concevoir le fonctionnement du *liberum veto*. Mais dans la technique, un peu spéciale de la législation polonaise, l'usage du *liberum veto* n'entraînait pas seulement la disparition d'un projet de loi par l'opposition d'un seul nonce, mais il occasionnait, en même temps, la rupture complète de l'Assemblée nationale. Par ce fait seul toutes les lois décidées antérieurement par la Diète devenaient nulles, car la condition essentielle à leur légalité, qui consistait dans leur ratification par les Chambres réunies faisait défaut. De telle sorte que l'opposition d'un membre unique de l'assemblée avait la force d'entraver l'activité de toute la Diète avec un effet rétroactif, puisque toutes les décisions prises par elle précédemment à sa dissolution s'effaçaient de plein droit. L'ancien droit admit ainsi avec le *liberum veto* le droit de rompre les Diètes, qui n'était pratiqué que par des pays isolés.

Il est généralement admis, qu'en fait, malgré l'existence du *liberum veto* les Diètes prenaient leurs résolutions à la majorité des suffrages jusqu'à l'année

1652. On n'avait point songé au début de tirer toutes les conséquences extrêmes du principe énoncé. Bien qu'il y eût déjà au xvi^e siècle dans la Diète un manque de concordance entre les divers cahiers palatinaux, les nonces arrivaient le plus souvent à s'entendre sur la confection des lois par des concessions réciproques. Néanmoins, si on avait pu relater des ruptures de Diètes à cette époque, c'est qu'il existait alors au milieu de l'assemblée une forte majorité contraire à la loi (1).

Le principe du *liberum veto* ne fut appliqué dans toute sa rigueur qu'à partir de la seconde moitié du xvii^e siècle, lorsqu'en 1652 le nonce Sycinski donna pour la première fois l'exemple d'une rupture de la Diète, opérée par la volonté d'un seul de ses membres. En se basant sur cet événement un bon nombre d'auteurs placent le point de départ du *liberum veto* entre les années 1639-1652.

Le principe du veto, par lui-même, était une des armes les plus dangereuses entre les mains des représentants de la nation ; il leur donnait le moyen d'introduire dans la Diète les affaires les plus douteuses et d'autre part à paralyser les meilleures lois. Pour arriver à ce but il suffisait de trouver un seul nonce qui ait consenti à en faire usage. Il était de

1. Balzer : *Réformes sociales et politiques de la Constitution du 3 mai*, p. 30.

même aisé de s'en servir pour faire prévaloir les intérêts privés de quelque parti au préjudice de ceux de l'État ; cette tendance se manifestait trop fréquemment dans la pratique des débats parlementaires des Diètes.

En dehors de cela, il arriva tout au début de la réunion de la Chambre, avant même l'élection du maréchal, que quelques nonces peu scrupuleux menacèrent l'assemblée d'user du *liberum veto* pour l'empêcher de se constituer si elle ne consentait pas à faire droit à leurs revendications particulières ; ce qui a fait dire à Rulhière (1) « que quelques Diètes finirent avant d'avoir commencer ». Enfin, on vit que pendant la dernière semaine de la tenue de la Diète réservée à toutes les conclusions, quelques nonces osèrent refuser leur consentement à tout ce qui avait été décidé, si la Diète ne leur donnait satisfaction sur les points qu'ils réclamaient ; par suite de l'opposition sur une seule question, on pouvait se trouver dans l'impossibilité de prendre aucune résolution définitive.

Ces quelques exemples suffisent pour montrer combien délicat était le maniement du *liberum veto* et quels résultats néfastes il pouvait entraîner par son usage abusif. La preuve la plus éloquente de ces expériences législatives va nous apparaître dans

1. Rulhière, *Révolutions de Pologne*, t. I, p. 31.

quelques chiffres que nous nous permettrons de citer dans cet ordre d'idées. Il y aurait depuis 1536 à 1760, 65 Diètes de rompues (1) ; de 1652 à la réforme des Czavtovyski de 1764, on ne compte sur 55 Diètes qui avaient été convoquées que 7 qui ont pu aboutir (2).

Voici un tableau plus précis concernant la série de la rupture des Diètes établi d'après leur succession chronologique (3) :

1550, 1554, 1558, 1582, 1585, 1597, 1600, 1603, 1605, 1606, 1615, 1631, 1639, 1652, 1654, 1664, 1665, 1666, 1669, 1672, 1681, 1688, 1693, 1698, 1701, 1719, 1729, 1730, 1732, 1733, 1735, 1738, 1740, 1744, 1746, 1748, 1750, 1752, 1754, 1758, 1760, 1761.

Ainsi dans l'espace de deux siècles, on peut enregistrer la rupture de 42 Diètes ; ce résultat est tout à fait impressionnant. Au XVIII^e siècle pendant 72 ans, on ne compte qu'une seule Diète de réussite en 1726, quoique les Assemblées nationales aient été convoquées régulièrement tous les deux ans. Ces chiffres dispensent de tout commentaire, car ils

1. Rembowski, *les Confédérations et le droit à l'insurrection*, p. 319.

2. Waliszewski, *La Pologne et l'Europe dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, p. 113.

3. Konarski, *De la forme utile des délibérations*, p. 98.

présentent par eux-mêmes une critique assez significative de la valeur pratique du *liberum veto*. Pendant la dissolution de la Diète, disait un voyageur anglais de l'époque, les Polonais sont restés sans lois, sans justice et sans force militaire (1). L'existence du *liberum veto* a contribué plus qu'aucun autre principe à détruire la balance de la Constitution polonaise.

Cette pratique abusive du *liberum veto* détruisit tout pouvoir souverain dans l'État et elle condamna la Pologne à rester presque sans pouvoir législatif pendant les deux derniers siècles de son existence. Grâce à ce droit, on négligea les meilleures occasions pour opérer des réformes efficaces et les affaires de première importance ont dû par suite rester en suspens. Il se trouvait que le pouvoir législatif était inactif précisément dans les circonstances où la nécessité d'agir était tout à fait impérieuse. Par suite de cette dissolution pour ainsi dire permanente de la Diète, l'administration, de même que les autres domaines du gouvernement, restaient complètement abandonnés. Malgré de nombreuses réclamations qui s'élevaient pour demander sa suppression, il réussit à se maintenir en Pologne jusqu'à la fin du xviii^e siècle : cela tenait à ce que la majorité

1. W. Coxe, *Travels into Poland*, p. 14, 146.

de la Diète, tout en condamnant théoriquement les conséquences du *liberum veto*, s'inclinait devant le principe (1). La difficulté de se débarrasser de cette institution ne tenait pas uniquement à des usages profondément enracinés qui en ont fait comme un des canons dans l'ancien droit public ; ce qui présenta le plus grand obstacle à sa suppression ce fut la résistance opiniâtre des puissances limitrophes qui se sont montrées toujours intransigeantes à ce point de vue. Ainsi malgré quelques tentatives sincères qui eurent lieu dans la seconde moitié du XVIII^e siècle pour son abolition, on n'arriva à ce résultat définitif que par les efforts suivis de la Diète de quatre ans.

On a souvent comparé le *liberum veto* de Pologne avec le veto des tribuns romains. Nous allons voir que la ressemblance entre les deux n'était que purement extérieure et qu'en réalité il y avait des divergences profondes entre ces deux institutions.

Les tribuns romains étaient au nombre de 10 tandis que ceux de la Pologne étaient 200. Les premiers étaient les représentants du corps entier de la République, tandis que les seconds ne représentaient que des palatinats particuliers. Les premiers ne pouvaient user de leur droit de veto que contre les décisions du Sénat et jamais contre les plébiscites

1. Hoffman, *Tableau du gouvernement et de la législation de l'ancienne Pologne*, p. 1.

de la nation ; les seconds, en usant du veto contre les résolutions de la Diète, s'opposaient par cela même à celles de la nation. Les premiers usaient du veto seulement contre les lois auxquelles ils étaient hostiles, statuant régulièrement sur toutes les autres ; le seconds ne se bornaient point à entrevoir la création des lois séparées, ils rompaient la Diète toute entière et par cet acte, ils arrêtaient la marche de tout un Corps législatif. Enfin, tandis que les premiers se montraient les défenseurs de la liberté de la nation, en sacrifiant parfois celle des individus particuliers, tout au contraire, les tribuns polonais n'hésitèrent jamais à faire prévaloir la liberté des individualités, même si elle ne pouvait triompher qu'au plus grand préjudice des intérêts de la République.

La loi de la majorité ne fut jamais admise dans l'ancien État polonais, car on la considérait comme insuffisante pour exprimer la volonté générale de la nation. Partant de ce principe qu'un homme libre ne peut être imposé et gouverné contrairement à sa propre volonté librement déclarée, on arriva à exiger le consentement unanime pour toutes les lois discutées dans la Diète. Un noble polonais de cette époque aurait cru qu'il subissait le joug d'une véritable tyrannie s'était rangé à l'avis de la majorité (1).

1. Moltke, *Poland* (*Bristich Museum*).

L'application très étendue du *liberum veto* dans l'ancienne législation de la Pologne est une des manifestations les plus éclatantes de l'individualisme sur lequel étaient basées toutes ses institutions politiques. C'était aussi l'expression de l'émancipation radicale de l'individu envers la puissance de l'État, soutenue par cette idée cardinale que chaque noble en particulier personnifiait les droits et la souveraineté de la République. Ce régime d'un gouvernement individualiste se heurta, de tout temps, à des objections doctrinales les plus sérieuses; cependant il trouva aussi des défenseurs célèbres et pleins de zèle; dans ce nombre il faut citer, au premier rang, Spencer, qui fonda, sur cette émancipation absolue des individus envers l'État, la base idéale des futures organisations sociales (1).

Mais le *liberum veto* a-t-il répondu à sa tâche? Il n'y a point d'hésitation possible à ce sujet; il suffit de regarder les faits pour se convaincre que le *liberum veto*, destiné en principe à sauvegarder la liberté individuelle, mena, en pratique, à un résultat tout opposé, puisqu'il n'était en réalité qu'un moyen de terrorisation de toute une assemblée législative par quelques volontés particulières.

« De tous les peuples de l'Europe, dit un vieil

1. Herbert Spencer, *Political Institution*, p. 472, 637.

auteur (1) je pense que les Polonais sont ceux qui, même sous les rois absolus et héréditaires qu'ils ont eu pendant huit siècles, ont le mieux conservé leur liberté. Je ne dirais peut-être pas la même chose s'il était question de décider s'ils ont mieux compris que les autres en quoi consiste cet apanage, le plus précieux de l'humanité. On pourrait même dire sans témérité qu'ils n'ont pas assez senti que la liberté était la source la plus féconde et la plus pure de toutes les vertus civiles et militaires *sous la protection des sages lois.* »

On ne pouvait émettre à cet égard d'opinion plus judicieuse.

Cependant, il ne faudrait pas croire, comme on l'avait soutenu, que le *liberum veto* était une anomalie particulière au gouvernement polonais (2). Il avait été, au contraire, pratiqué dans tous les États du moyen âge où le sentiment de l'indépendance individuelle était profondément enraciné. Les nations de cette époque comprenaient la liberté d'une tout autre manière que nous le concevons aujourd'hui et que l'avaient réalisée les anciennes républiques de

1. Pyrrhis de Varille, *Lettres historiques et politiques à Son Altesse le Prince Jean Sanguszko sur les Interrègnes de la Pologne*, p. 15.

2. Lord Brougham, *Political Philosophy : Aristocracy*, t. II, chap. VIII. « In all their proceedings, the grand and revolting anomaly, was introduced which has obtained the expressive and descriptive name of *Liberum Veto* ».

la Grèce et de Rome. Dans celles-ci, en effet, régnait une liberté mitigée par les lois, tandis que dans les États du moyen âge la liberté individuelle ne connaissait aucun frein. Tandis que dans les cités antiques l'individu était sacrifié au bien public, dans ces derniers il n'y avait point de volonté supérieure à celle de l'individu. De cette conception du moyen âge il résulta naturellement que toute leur organisation politique et sociale ne tendait que vers le développement de la liberté individuelle ; pour la garantir d'une façon efficace, ils fondèrent leurs délibérations sur le principe de l'unanimité. Celui-ci fut appliqué à cette époque dans les Parlements anglais, dans les États généraux français, dans les cortèges espagnols, dans les États généraux de la Hollande et on peut dire dans presque toutes les assemblées du moyen âge. Elles avaient été toutes fondées sur cet axiome politique que l'homme n'est pas obligé d'être obéissant à une loi à laquelle il n'a pas donné son consentement volontaire. Aussi, les représentants de la nation arrivaient aux assemblées, non pas en vue de se soumettre à la volonté de la généralité, mais dans le but exclusif de donner ou de refuser leur consentement à des mesures qui allaient y être discutées.

C'est ainsi que les membres des États généraux français n'arrivaient à ces réunions qu'en qualité des délégués des provinces particulières, munis d'un

mandat impératif; les cahiers de doléances qu'ils présentaient aux États n'étaient pas autre chose que l'expression des instructions qu'ils avaient reçues de leurs bailliages et qui leur défendaient de voter dans un sens contraire à celui indiqué dans leurs mandats. Aussi, le veto d'un seul membre de l'assemblée était suffisant pour le rejet d'une loi. Nous voyons donc en France une application aussi précise que possible du *liberum veto*, sans entraîner cette conséquence extrême qui fut la rupture des Diètes consacrée en Pologne.

C'est en France que le régime individualiste se maintint le plus longtemps avec le système féodal qui lui était très favorable. Comment donc se fait-il que le *liberum veto* n'a joué qu'un rôle très effacé dans l'histoire constitutionnelle de la France? C'est que dès la fin du xvi^e siècle le pouvoir royal, se trouvant assez fort pour lutter contre les seigneurs féodaux, se passa de plus en plus de la réunion des États généraux; enfin avec l'avènement de la Monarchie absolue et avec la chute de l'ancien régime féodal, le *liberum veto*, qui n'était qu'une de ces pièces fondamentales, était condamné à disparaître du même coup.

Et malgré cela il faut croire que ce principe avait des adeptes fervents en France puisque encore, durant les premiers débats de l'Assemblée Nationale de 1789, il y avait un assez grand nombre de représen-

tants des États généraux qui tenaient à leurs anciennes prérogatives et voulaient essentiellement se conformer à leurs cahiers d'après l'ancienne tradition. Cependant la majorité de l'Assemblée, inspirée des principes du gouvernement moderne, s'opposa nettement à la conservation des instructions et par suite du *liberum veto*, comme des principes destructeurs, incompatibles avec l'État moderne. On proclama alors que le représentant français n'était pas seulement député d'une terre ou d'un certain bailliage, mais qu'il était le représentant de la nation entière, et comme tel obligé de se soumettre à la loi de la majorité.

C'est aujourd'hui un principe bien acquis du droit anglais moderne que les députés du Parlement, en qualité de représentants légaux de la nation, ont la liberté d'appréciation et de décision et qu'ils ne peuvent être gênés par des instructions quelconques. Cependant cette règle qui paraît fondamentale du gouvernement représentatif en Angleterre n'y existait pas toujours.

A l'encontre des règles modernes les anciennes élections des comtés et des bourgs se firent, comme dans les autres États, sur le principe du mandat impératif. Les députés des comtés et des bourgs recevaient alors de leurs électeurs des pouvoirs écrits très précis, auxquels il ne leur était pas permis de se soustraire; la sanction de cette règle se trouvait d'ailleurs

dans le contrôle étroit exercé par les commettants, sur leurs mandataires dans des réunions particulières. Ceci est confirmé par tous les auteurs du droit constitutionnel anglais ; c'est ainsi que l'un d'eux affirme que les députés devaient, après les sessions du Parlement, en rendre compte à leurs mandants (1). Mais, en Angleterre, le système de la majorité fut substitué à l'ancienne pratique du *veto* avec le *Septennial Act* de 1716. En France, il ne fut introduit qu'un peu plus tard, c'est-à-dire en 1789 avec l'Assemblée nationale. En Espagne, on fit disparaître l'ancien principe avec l'abolition des anciens Cortès. Ainsi tandis qu'au milieu du xviii^e siècle presque tous les États abandonnèrent plus ou moins complètement l'usage du *liberum veto*, la Pologne resta le seul pays dans lequel il survécut dans son intégrité jusqu'à la fin du xviii^e siècle. Des exemples que nous venons de citer, il ressort que l'introduction du *liberum veto* en Pologne n'était dû ni à un hasard, ni à un abus, puisqu'il fut appliqué à un moment donné dans tous les pays européens, la Pologne ne présenta point à cette époque de phénomène isolé.

Ce ne fut que vers la fin du xviii^e siècle, lorsque avec l'inauguration du régime moderne toutes les autres nations transformèrent, l'ancienne Constitu-

1. Stubbs, *Constitutionnal History*, t. III, p. 424.

tion d'État et supprimèrent le *liberum veto*, la Pologne en maintenant cette pratique traditionnelle figura comme un anachronisme politique au milieu des États européens modernisés.

Si l'on voulait citer une nation chez laquelle l'idée de la liberté individuelle a dominé toute l'organisation de l'État, on ne saurait, à coup sûr, trouver d'exemple plus remarquable que celui de la Pologne.

La Constitution entière et tout son régime représentatif n'avaient pas d'autre fondement. Les députés polonais arrivaient à la Diète en qualité de mandataires de petites souverainetés locales, sans jamais songer à représenter le corps entier de la République.

Aussi dès le début furent-ils munis du mandat impératif qu'ils ne pouvaient dépasser sans en répondre aux jugements de la Diète. C'est pourquoi ces délégués ne venaient point à la Diète sans s'éclairer de l'avis de la majorité, puisqu'ils apportaient, dans leurs instructions, des décisions anticipées que la Diète ne pouvait aucunement modifier. Il est évident que la pratique du *liberum veto* s'appuyait, en grande partie, sur la théorie du mandat impératif et des instructions. Ce qu'on peut affirmer c'est que dans aucun pays, le principe du gouvernement direct ne fut réalisé dans la pratique d'une façon aussi exacte qu'en Pologne.

Le *liberum veto* présente un de ces principes qui, bien que légitimes en théories, doivent être condamnés en pratique à cause des nombreux abus qui en découlent nécessairement. La Pologne, de même que les autres États qui l'ont appliqué, peut servir à une démonstration décisive; ce principe est destructif de l'idée de tout gouvernement et il suffit de jeter un coup d'œil sur les organisations féodales pour s'en convaincre; toute la faiblesse et le manque d'équilibre des pouvoirs publics au moyen âge venaient précisément de la prédominance de la volonté individuelle sur la volonté générale, conséquence immédiate de l'application du *liberum veto*.

C'est ainsi qu'on vit se transformer les sociétés féodales en une vague agrégation des petites souverainetés locales, incapables d'assurer le fonctionnement régulier du gouvernement. Avec l'organisation féodale, on devait aboutir fatalement à l'anarchie qui s'explique par le mot propre de Montesquieu : « L'indépendance de chaque particulier est l'objet des lois en Pologne et ce qui en résulte : l'oppression de tous (1). La réaction qui se produisit à la fin du moyen âge ne fut pas autre chose qu'une lutte décisive du pouvoir central contre les souverainetés

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, t. XI, chap. VI.

locales de la féodalité. Le résultat de cette transformation opérée dans les représentations des États modernes avait été la subordination de la volonté individuelle à la volonté générale et la soumission de la minorité à l'avis de la majorité.

Le *liberum veto* renferme un des problèmes depuis longtemps débattus, mais toujours irrésolus, relatif à la fixation d'un mode de vote, correspondant le mieux avec l'esprit d'une représentation nationale. La plupart des États modernes n'a pas trouvé jusqu'à l'heure actuelle d'autre formule pour exprimer la volonté générale que celle de la majorité. On ne peut pas s'empêcher de convenir que cette domination de la majorité sur la minorité implique une certaine dose de tyrannie. Cependant, nous nous en apercevons à peine ; grâce à un long usage consacré par une habitude presque automatique, nous considérons cette loi de la majorité comme tout à fait conforme à la nature des choses. En réalité, cette vérité qui paraît à une bonne partie de la doctrine moderne comme un axiome incontesté et incontestable ne repose que sur une fiction, comme le démontre clairement un auteur anglais (1). Malgré les nombreuses

1. Mary Wollstonkraft, *Comparative Display of the different opinions of the most distinguished British Writers on the subject French Revolution* (British Muséum).

« We are so little affected by things which are habitual that we considers this idea of the decision of a majority, as if it were a law

critiques avancées contre le système pluralitaire, on n'est pas encore arrivé à trouver un critérium plus juste pour exprimer la volonté nationale. La complication et l'obscurité des différents systèmes de vote proposés récemment dans certaines assemblées parlementaires sont une preuve manifeste de l'extrême difficulté de ce problème.

Suivant l'idée originaire de la liberté civile dont devait être doté tout corps politique souverain, le pouvoir législatif devait être remis entre les mains de la nation ; celle-ci était entièrement maîtresse d'en faire usage à son gré ; « mais comme le système de l'unanimité se montra incompatible avec tout esprit de législation, la raine saison voulait que si la loi ne pouvait être l'expression de tous les membres de la société, qu'elle soit au moins celle du plus grand nombre, et que la partie la plus faible ne soit pas l'arbitre de tout un peuple (1) ».

Donc, si les États modernes se sont résignés à substituer à l'ancien *liberum veto* la loi de la majorité, ce n'est pas que celle-ci leur apparut comme une

of our original nature ; it is one of the most violent fictions of positive law that ever has been or can be made on the principle of artificial incorporation ; the proportions of the corporate mind are so entirely governed by convention that in some case the minority decides.

1. Pyrrhis de Varille, *Lettres sur la Constitution ancienne de la Pologne et sur la tenue de ses Diètes*, p. 53.

solution définitive et irréprochable, mais qu'elle présentait, à leurs yeux, moins d'inconvénients que le régime antérieur. Étant en mesure d'assurer un fonctionnement plus régulier aux Assemblées législatives, elle s'imposa en vertu même du maintien de la souveraineté nationale.

7° LES CONFÉDÉRATIONS

La Confédération, dans son acceptation technique, désigne une union de deux ou plusieurs nationalités souveraines en vue de former une union stable d'États souverains. Ce n'est pas ce sens qu'il faut lui attribuer dans le droit public polonais.

Dans celui-ci la Confédération prit une tout autre signification : c'était une union temporaire, purement nationale, destinée à prendre la direction de l'État pendant les périodes de crise : elle était composée d'un certain nombre de nobles souverains qui devaient prendre la défense de l'intégrité des droits et des privilèges de la nation et maintenir en même temps la sûreté publique à l'intérieur du pays ; parfois elle était constituée pour sauvegarder l'autorité royale. Au cas où toutes les provinces de la République y accédaient, elle prenait le nom de *Confédération générale*. C'est alors que le roi, les sénateurs et les ministres étaient obligés d'y sous-

crir. Ce qui était d'une importance majeure dans cette espèce d'union *c'est que toutes les décisions y étaient prises à la majorité des voix*. Quant à sa durée, on n'avait prescrit aucun terme à la Confédération; elle devait se prolonger jusqu'à l'accomplissement du but pour lequellelle avait été constituée.

Celui-ci, une fois atteint, la confédération se dissolvait et il n'en restait aucune trace. Les confédérations furent provoquées par des causes politiques et sociales qui tenaient profondément à la constitution organique de la République. En effet, elles étaient le corollaire indispensable de la pratique abusive du *liberum veto*. Comme celui-ci entraîna pendant des années entières la suspension de la puissance législative, il fallait trouver, en l'absence des diètes, un organe extraordinaire pour remplir la tâche qu'elles étaient incapables de remplir. C'est ce rôle précis qui était dévolu aux confédérations qui soumettaient la minorité rebelle à la décision de la majorité (1).

Déjà, au x^e siècle, on voit naître en Pologne des diètes tenues sous forme de confédérations. Leur fréquence de plus en plus grande à la fin du

1. Garran de Coulon, *Étude sur l'État ancien et moderne de la Pologne*, p. 170.

xv^e siècle prouve suffisamment que le pouvoir central n'était pas assez fort pour garantir à la nation la sûreté publique. La source première de ces ligues dérive des élections des rois ; aussi, les confédérations électives sont-elles considérées généralement comme les plus anciennes. Pendant chaque interrègne, tous les organes de l'État étaient suspendus dans leurs fonctions ; la Diète également perdait sa force légale, de même que les magistratures ordinaires devaient abandonner leur pouvoir exécutif. Durant l'interrègne, la souveraineté de l'État résidait dans toute la nation, ayant le primat à sa tête ; elle était exercée par la Diète de convocation convertie dès le début de cette période en une confédération générale ; le *liberum veto* devait être complètement écarté de ces assemblées, de sorte qu'elles ne pouvaient être rompues par une minorité de suffrages. Cependant, M. Askenazy soutient dans son écrit consacré aux diètes électives que le *liberum veto* n'était pas totalement aboli à ces confédérations ; ce qu'on y supprimait uniquement, c'était le droit de rompre la Diète par la volonté d'un seul (1). Les confédérations, de même que le *liberum veto* ne s'appuyaient sur aucune loi ; elles tiraient toute leur force du serment que prêtaient leurs membres

1. Askenazy, *la Dernière élection royale en Pologne*, p. 76 (Thèse de doctorat Göttingen, 1899).

en se confédérant, de surveiller l'ordre public. Mais à force de pratiques réitérées, elles finirent par obéir à un certain nombre de règles et devinrent une institution légale du droit public polonais.

On pourrait ranger les Confédérations en 4 catégories différentes :

- 1° *Les Confédérations dirigées contre le pouvoir royal;*
- 2° *Les Confédérations électives (générales);*
- 3° *Les Confédérations formées d'intelligence avec le roi;*
- 4° *Les Confédérations militaires.*

1° *Les Confédérations dirigées contre le pouvoir royal.* — Celles-ci étaient nettement dirigées contre le pouvoir constitué avec un programme organisé d'avance. Il arrivait qu'on mettait le nom du roi en tête des actes des Confédérations, bien qu'elles fussent destinées à réagir contre le roi et les autres autorités constituées; celles-ci, formées par le mécontentement ou l'ambition de quelque parti, portaient la plus grave atteinte à l'ordre légal; elles prenaient le nom spécial de *rokosz* qui voulait dire révolte.

2° *Les Confédérations générales.* — Formées pendant l'inter règne, elles comprenaient à côté des

représentants de la noblesse ceux des villes ; tandis que les premières n'étaient recrutées exclusivement que parmi la noblesse. Celles-ci représentaient entièrement la souveraineté de l'État.

3° *Les Confédérations formées d'intelligence avec le roi.* — Elles se recrutaient sous la direction du roi, soit qu'il la composât de divers membres d'une Diète rompue, soit qu'il la fît éclore, sans autre assemblée préalable. Parvenues à leur point de consistance, ces Confédérations prenaient souverainement les mesures qu'elles croyaient nécessaires ; elles faisaient les traités d'alliance, levaient de nouvelles troupes et assignaient des fonds à toutes les dépenses nécessaires. Ces espèces de Confédérations avaient ce trait commun avec les Diètes ordinaires qu'elles s'appuyaient sur l'autorité du roi et le considéraient comme un élément indispensable, pour prendre ses résolutions ; mais comme les affaires s'y décidaient à la majorité et comme le roi avec le Sénat ne formaient jamais qu'une minorité, les confédérés obtenaient en définitif, une prépondérance marquée sur la volonté du roi.

4° *Confédérations militaires (Zwiazek).* — Celles-ci étaient provoquées par une révolte de l'armée qui ne choisissait plus l'autorité de ses généraux et se reconnaissait elle-même un chef. Ce genre

de Confédérations menait d'habitude à une guerre civile.

Le Fonctionnement des confédérations. — Les confédérations autres que celles des interrègnes sont surtout devenues d'un usage courant depuis que les *pacta conventa* de 1572 ont autorisé la noblesse à refuser l'obéissance au roi dans le cas de violation de ses privilèges. Les confédérés ne reconnaissaient aucune des autorités constituées ; ils se choisissaient des officiers et un conseil qui nommait lui-même de nouveaux magistrats pour toutes les fonctions civiles et militaires. A la confédération, il ne pouvait plus être question du *liberum veto*. Tout se décidait à la majorité des voix, suivant l'organisation prescrite par l'acte même de la confédération ; cette pluralité était suffisante pour statuer sur toutes les matières de l'État. Lorsque le parti qui commandait la confédération paraissait redoutable, le roi avec le Sénat s'empressaient d'y accéder pour y diriger l'effet ou pour le neutraliser.

Mais, comme les confédérés n'étaient eux-mêmes que des mandataires palatinaux, il leur fallait l'adhésion des diétines pour légitimer la confédération ; c'est pour cette raison que le premier germe de ces assemblées se formait d'habitude dans les diétines d'élection.

Ceux qui voulaient provoquer une confédération

de cette manière commençaient par s'assurer dans les diétines d'un certain nombre de suffrages. S'ils avaient pour eux la majorité des Palatinats et si le roi et le Sénat y accédaient, ils se constituaient sous le nom de confédération générale. Elle était présidée par le maréchal de la Diète précédente. Les nonces, en qualité de conseillers de la confédération y restaient en fonction jusqu'à ce qu'ils aient accompli leur tâche sans être obligés d'observer les courts délais prescrits aux Diètes ordinaires. Cependant toutes les résolutions prises dans la confédération à la majorité des voix n'étaient considérées que comme des règlements provisoires ; elles ne devenaient des lois définitives qu'après avoir été confirmées par une Diète de pacification tenue en forme ordinaire.

Les confédérations se sont développées en Pologne comme un moyen révolutionnaire pour remédier à l'organisation défectueuse du pouvoir législatif. Selon Rousseau, « les confédérations ont été un chef-d'œuvre de politique qui, plus d'une fois, a sauvé la Pologne (1). »

Il est incontestable qu'il y a eu des confédérations patriotiques salutaires à l'État, qui soulageaient d'une façon bienfaisante les maux pas-

1. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. IX.

sagers. Mais la confédération par elle-même n'était qu'un phénomène anormal qui témoignait de l'état maladif de l'organisme de l'ancienne République ; elle n'était pas autre chose que la sanction expresse d'une insurrection permanente et comme telle, elle ne pouvait être admise sans danger dans un État légalement organisé. La confédération créait pour ainsi dire un État dans un autre, puisqu'on pouvait à tout moment superposer à l'organe législatif un moyen de législation extraordinaire. Aussi, a-t-on été amené, si bizarre que cela paraisse, à parler en Pologne des règles juridiques des révolutions (1). Dans les derniers siècles surtout, c'étaient les confédérations qui étaient devenues la règle normale et les Diètes n'ont été pratiquées qu'à titre exceptionnel. De cette manière il se trouva que l'opposition reçut une organisation régulière, tandis qu'on refusait au gouvernement toute organisation » (2).

Au lieu de s'attaquer à la racine même de tous les maux, en supprimant la source de tous les abus, on n'eut recours qu'à des palliatifs dont l'un qui jouissait d'une faveur particulière était précisément la confédération.

Dans ces conditions on était obligé d'obtenir, par

1. Hüppe, *Ferfassung Republik Pohlens*, p. 149.

2. Lavis et Rambaud, *Histoire générale du 14^e siècle à nos jours*, t. VII, p. 458.

des moyens extraordinaires, ce qu'on ne pouvait accomplir par des procédés les plus simples. Aussi, malgré les nombreux services rendus par les confédérations, il faut condamner cette institution en principe, car elle n'a jamais été qu'un symptôme maladif de l'organisation politique de la Pologne. D'autre part, elle ne présentait qu'un organe insurrectionnel et comme tel il était tout à fait insuffisant à parer à l'impuissance de l'État.

Nature juridique de la confédération. — La confédération, nonobstant son but légitime ou illégitime, était toujours une conspiration et en cette qualité elle ne pouvait offrir que des dangers et des inconvénients. D'après les principes du droit public moderne, il est difficile de comprendre comment le roi pouvait lui-même accéder à la confédération, et par cela même, soutenir le parti insurrectionnel ; il se mettait ainsi en opposition avec l'ordre légal de l'État dont il devait être le premier défenseur.

Et cependant les abus du *liberum veto* ont provoqué une situation si critique que les confédérations sont restées comme la seule issue pour le maintien du gouvernement. Lorsque l'usage de la rupture des Diètes se répandit à un tel degré que l'autorité de la représentation nationale fut sérieusement ébranlée on songea à transformer toutes les Diètes en confédérations, pour pouvoir légiférer d'une manière suivie

en s'appuyant sur la majorité des voix. C'est ainsi que la Diète de 4 ans, qui opéra au cours de ses travaux législatifs tant de réformes heureuses, n'aurait pu subsister pendant une période aussi longue si elle n'avait été organisée dès le début sous la forme d'une confédération. La Pologne offrit donc ce spectacle singulier que les autorités révolutionnaires y comprirent beaucoup mieux les conditions nécessaires pour gouverner que les pouvoirs légaux (1). La confédération, par sa nature même, était presque aussi dangereuse que le *liberum veto* ; mais son effet le plus pernicieux a été de consacrer l'habitude de violer l'ordre établi en se mettant au-dessus de la loi ; ce qui revenait à transformer la révolution à un état de choses permanent. Ce ne fut que la Diète de 4 ans qui abolit définitivement la maladie avec le remède en supprimant du même coup le *liberum veto* et les confédérations.

Confédérations dans les autres États. — Dans tous les États du moyen âge on a vu se créer, à côté de l'organe législatif, normal, une législation extraordinaire provoquée par des causes extérieures. Elle apparaissait successivement dans tous les États où le

1. Hoffman, *Tableau du gouvernement et de la législation de l'ancienne Pologne*, p. 308.

gouvernement était trop faible pour maintenir une autorité suffisante et répondre aux besoins du pays ; elles ont eu alors recours aux confédérations soit pour remédier à des nécessités urgentes, soit pour réprimer les anciens abus. Leur but avait été partout le même, il n'y avait que leur dénomination qui variait suivant les différents pays. Ainsi, en France, elles étaient connues sous le nom de ligues ; en Espagne, de juntas ; en Allemagne, de hanses ; en Pologne et en Hongrie, de confédérations, pour ne citer que les principales. L'histoire de tous les pays continentaux enseigne que ces fédérations ont apparu à une certaine époque chez toutes les nations et n'ont été qu'une des conséquences de la constitution d'États.

Nous arrivons donc à la conclusion que les confédérations, contrairement à ce que l'on a prétendu, n'ont pas été une institution propre seulement à la Pologne, puisqu'on la retrouve dans tous les États du moyen âge.

8° LES DIÉTINES

Les diétines ont joué un double rôle dans la législation polonaise. Elles étaient :

- I. — *Des assemblées électorales ;*
- II. — *Des organes du gouvernement municipal.*

I. — *Les diétines, assemblées électorales.* — Les diétines, par l'intermédiaire de leurs nonces, participaient d'une façon active au pouvoir législatif. Les premières diétines électorales datent depuis 1404; c'est à cette époque que Ladislas Jagellon convoqua ces assemblées locales dans tous les palatinats pour les charger d'élire des représentants pour la Diète (1). Depuis ce temps les diétines continuèrent à être régulièrement convoquées avant chacune des assemblées nationales. Par le statut de Nieszawa de 1454, le roi Kasimir Jagellon statuait expressément « qu'il ne ferait aucune nouvelle loi, pas plus qu'il n'enverrait des citoyens à la guerre sans la convocation préalable des diétines dans tous les palatinats » (2). Plus tard, on lit dans la Constitution de 1468 : « que toutes les lois et décisions seraient prises avec le conseil et par la volonté des seigneurs (barons et prélats) et des nonces terrestres de chaque palatinat élus dans les diétines » (3). Enfin, par la Constitution *Nihil Novi* de 1505 faite sous le roi Alexandre, celui-ci s'engagea à ne statuer, à l'avenir, sur aucune nouvelle loi sans le consentement général des sénateurs et des nonces élus dans les différentes terres et palatinats (4). C'est donc essentiellement pour élire des

1. Skvzetuski, *Droit politique de la nation polonaise*, p. 227.

2. *Volumina Legum*, t. I, 113.

3. *Volumina Legum*, t. I, 117.

4. *Volumina Legum*, t. I, 136.

représentants pour la Diète que les diétines avaient été convoqués à l'origine dans toutes les parties de la République. Mais déjà depuis la fin du xv^e siècle, les diétines avaient une tendance à s'arroger des fonctions qui revenaient naturellement à la Diète. Elles soutenaient que le roi, d'accord avec la Diète ne pouvait, sans leur consentement, ni déclarer la guerre, ni fixer des impôts, ni faire en général sans elles aucun acte important ; de cette manière les Diètes par elles-mêmes étaient privées de toute initiative individuelle. Les diétines représentatives se subdivisaient en deux catégories :

1^o *Les diétines électorales anté-comitiales ;*

2^o *Les diétines de relation ou post-comitiales. —* Toutes les diétines devaient en principe être convoquées par le roi ; pendant l'interrègne elles l'étaient par le primat. Elles n'avaient ni lieu, ni date fixe de réunion ; celles-ci étaient indiquées chaque fois avant leur convocation dans les universaux du roi. Seule la noblesse y avait accès ; mais cette classe tout entière y venait en personne puisqu'il n'y avait aucun cens exigé pour l'entrée dans les diétines.

1^o *Les diétines anté-comitiales. —* Le roi les convoquait par des universaux en leur indiquant la place et la date à laquelle elles devaient se réunir dans les palatinats respectifs. Elles devaient nécessairement précéder chacune des Diètes ; mais, comme

jusqu'au début du xviii^e siècle, les Diètes elles-mêmes n'avaient pas de délais périodiques, les diétines électorales étaient convoquées par le roi seulement à l'occasion des réunions de ces dernières. Suivant la lettre de la constitution, la chancellerie royale devait publier les universaux anté-comitiaux deux mois environ avant l'assemblée de la Diète pour permettre aux diétines de se réunir six semaines avant elles. Pour les Diètes extraordinaires, le délai était plus court, car les diétines ne pouvaient avoir lieu que quatre semaines avant la Diète générale. De même, les diétines de relation ne pouvaient s'assembler qu'avec l'autorisation du roi et de la Diète lorsqu'elles furent consacrées par un usage constant depuis 1589. Dès l'origine, il exista un principe bien établi : c'est que les diétines ne pouvaient se réunir par leur volonté propre et agir en qualité d'organes législatifs autonomes, mais qu'elles relevaient entièrement de l'autorité supérieure, c'est-à-dire du roi et de la Diète (1). Nous verrons cependant que les diétines sont arrivées de bonne heure à s'affranchir de cette dépendance pour devenir des organes presque souverains. Toutes les diétines anté-comitiales devaient se passer le même jour sur tout le territoire de la république. Les universaux du roi contenaient à côté de la date et du lieu de la réunion de la Diète et des diétines l'indication des points précis qu'on

1. Pawinski. *Le Gouvernement des diétines*, p. 17, 18.

discuterait à l'assemblée générale. Elles étaient expédiées au greffe du bureau d'enregistrement (Grod) de chaque terre et palatinat dans lesquels devaient avoir lieu la diétine. A côté de l'ordre équestre participaient aux diétines les sénateurs de chaque circonscription électorale.

La diétine avait à sa tête un maréchal élu par elle qui devait diriger les débats et surveiller la police intérieure de l'assemblée. Seule, la noblesse possédée dans le Palatinat ou la terre du chef-lieu où était réunie la diétine y avait le droit de l'éligibilité; par contre, pour être électeur, il n'y avait aucune condition à remplir, pas même celle d'un certain âge; de sorte qu'on y voyait siéger des jeunes gens qui n'avaient pas encore atteint l'âge de la majorité. A la veille de l'ouverture de la diétine tous les nobles devaient se rendre chez le greffier pour faire inscrire leurs noms, leurs possessions et leurs districts; tous ceux qui n'étaient pas inscrits sur les registres du greffe la veille de l'assemblée étaient exclus de la diétine. La diétine commençait par élire son maréchal qui avait la fonction de président. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, celui-ci n'était élu qu'à l'unanimité des voix; lorsqu'une diétine avait intérêt à empêcher l'envoi de ses nonces à la Diète, elle avait le moyen très simple de s'opposer à l'élection du maréchal en la rompant ainsi tout à son début. Mais l'absence des nonces d'un certain nombre de pala-

tinats n'a pas été un empêchement de la constitution de la Diète; il paraît néanmoins vraisemblable que dans le cas où la majorité des diétines était dissoute, la tenue de la Diète générale devenait irréalisable. Après l'élection du maréchal l'envoyé du roi présentait à la diétine, dans un exposé oral ou écrit, les points principaux qui seraient soumis à la délibération de la Diète. Après quoi on procédait à l'élection des nonces. La seule condition de l'éligibilité qu'on exigeait était la possession d'une terre noble; autrement il n'y avait point d'autres restrictions pour pouvoir remplir la fonction de député, pas même une certaine limite quant à l'âge. Pouvait être élu tout noble possessionné; seuls étaient exclus du mandat électif les voïevodes et les Castellans qui, de par leurs fonctions, siégeaient au Sénat; toutes les autres charges et les magistratures, aussi bien civiles que militaires, n'étaient pas incompatibles avec la fonction de nonce. Après l'élection des nonces et la lecture des universaux, l'assemblée se partageait en séances de districts pour y voter sur les objets contenus dans ceux-ci; c'est le Conseil général de la diétine qui réglait les instructions des nonces. Après avoir délibéré sur les matières proposées par le roi, on rédigerait sous forme d'instructions précises diverses propositions que les nonces devaient soutenir à la Diète.

Munis d'un mandat impératif les nonces étaient

obligés avant le départ à la Diète, de prêter serment, dont voici la forme en grandes lignes : ils promettaient sous foi de serment qu'en qualité de représentants et de porteurs de la volonté de leurs palatinats, ils ne s'écarteraient d'aucun point de leurs instructions ; qu'ils déclareraient fidèlement tous les articles ; qu'ils régleraient leurs avis sur la volonté de leurs commettants et qu'ils s'opposeraient à l'aide du droit de *veto* à tout projet de loi qui n'aurait pas été préalablement communiqué aux diétines. Le maréchal avec son conseil signait les instructions, après quoi il devait délivrer une expédition de l'acte de la diétine scellée des armes du palatinat et contresignée par le secrétaire de la diétine ; celle-ci servait aux nonces de lettre de créance à la Diète. Lorsqu'une diétine était rompue, le palatinat où elle avait lieu était privé de représentant à la Diète générale, à moins qu'elle n'obtint du roi, dans un assez bref délai, un autre universal pour pouvoir tenir une seconde diétine. Quant au nombre de représentants appartenant à chaque palatinat, celui-ci n'avait pas été limité par la Constitution ; aussi les diétines qui voulaient assurer à leur circonscription une prépondérance dans la Diète faisaient toujours de grands efforts pour y envoyer le plus grand nombre.

2° *Les diétines de relation, diétines post-comitiales.*

— Les fonctions législatives des nonces ne prenaient

point fin avec la clôture de la Diète. Une fois ses sessions achevées, ils étaient obligés de se rendre aux diétines de relation pour rendre compte à leurs commettants de la mission législative accomplie et de leur présenter les constitutions portées à la Diète. Les diétines post-comitiales ont été définitivement établies par la loi de 1589. Leur convocation n'appartenait plus au roi ; elle était faite par les starostes ou les voïevodes du chef-lieu où la diétine avait son siège. Un des nonces rendait compte de toutes les délibérations qui s'étaient passées à l'assemblée nationale ; il devait présenter à ses commettants des extraits des instructions qu'il avait reçues sur tous les points qui devaient y être discutés. Après le rapport exact, fait par le nonce à la diétine de relation, son maréchal rappelait sommairement les raisons données par le député pour sa justification. A la suite de cette formalité on procédait au vote par scrutin ; c'est ce dernier acte qui mettait les nonces à couvert de tout reproche et de toute persécution. Les diétines post-comitiales prenaient fin après avoir donné l'ordre de faire enregistrer les nouvelles lois votées par la Diète au greffe du bureau d'enregistrement des actes publics. Il est impossible d'affirmer si les décisions des diétines de relation pouvaient avoir pour effet d'annuler les lois votées à la Diète, si elles étaient ou paraissaient être en désaccord avec les instructions des mandants ; ce qui est cer-

tain c'est que ces derniers ne se considéraient jamais liés par la résolution à laquelle ils n'avaient pas acquiescé expressément par leurs instructions.

*La théorie du mandat impératif dans les rapports
des nonces avec les diétines*

L'usage du mandat impératif dérivait directement du caractère même de la Diète, qui ne fut jamais qu'une réunion des plénipotentiaires de petites souverainetés autonomes. Chaque nonce ne faisait à la Diète que représenter les commettants de sa diétine et non pas l'ensemble de la noblesse. Ce n'étaient donc pas, à proprement parler, des députés mais des commis ; c'est peut-être la définition la plus exacte de leur situation juridique, dit M. Stawzyski. Et il ajoute plus loin : si les télégraphes et les téléphones avaient été déjà connus à cette époque, les nonces deviendraient superflus ; les diétines n'auraient qu'à organiser un bureau central à Varsovie ou à Grodno et transmettre par leur intermédiaire leurs réponses aux propositions du roi pour le jour fixé par les universaux. Par la Constitution de 1496, on substitua, il est vrai, le consentement des représentants des diétines au consentement exigé antérieurement de chaque noble participant à la diétine.

Néanmoins chaque nonce, ainsi élu, représentait seulement les électeurs de sa terre ou de son palatinat. Le mandat impératif dont avaient été munis tous les délégués des diétines apparut en Pologne dès l'origine de son régime représentatif. Les instructions données aux nonces dans le but de limiter les pouvoirs de la Diète se sont surtout développées à partir de l'établissement de la monarchie élective. Cependant, toute la théorie juridique du mandat appliqué aux nonces y était arrêtée bien avant cette époque. Dès la fin du xv^e siècle, les députés venaient à la Diète exclusivement en qualité de mandataires des provinces particulières dont ils étaient les élus ; et à aucun moment ils n'y avaient oublié le contrat quasi-privé qui les subordonnait à leurs commettants (1). Les instructions données aux nonces par

1. Voici un témoignage authentique d'un des nonces de cette époque qui est tout à fait caractéristique. M. Wyzga, nonce du Palatinat de Belz pour la Diète extraordinaire qui vient d'être convoquée dans cette ville, vint remplir les fonctions et les devoirs dont il se trouvait chargé par l'instruction que lui a donnée la Diétine tenue dans le même Palatinat de Belz le 23 juillet 1750 : « *Voulant ainsi mettre en sûreté la conscience liée par le serment qu'il a prêté de n'admettre aucune nouveauté, non plus qu'aucun point qui ne soit d'accord avec sa dite instruction ; pourvoyant enfin à la conservation des droits et des prérogatives, il dit que dans la Diète sus-mentionnée qui a été ouverte le 6 de ce mois avait commencé d'abord par intercepter et par refuser d'entendre les discours de quelques nonces qui voulaient expliquer à leur Chambre certains préjudices récemment portés à l'ordre équestre en quoi l'on avait blessé la libre activité attachée à leur caractère. Que dans cette situation l'on extorquait*

les diétines fixaient d'une façon précise les bornes de leur pouvoir qu'ils se gardaient bien de dépasser. Aussi lorsque les rois demandaient aux nonces de les négliger dans des cas urgents, ceux-ci déclaraient prendre la responsabilité sur eux-mêmes ; mais ils n'avaient jamais consenti à obliger par ces résolutions leurs commettants (1). Le mandat impératif a été pour les diverses provinces de la République un moyen infaillible pour conserver leur autonomie locale.

Avant chaque Diète on avait soin de munir les nonces d'instructions écrites très précises ; celles-ci comprenaient un ensemble des règles qui devaient leur indiquer la ligne de conduite qu'ils étaient obligés de tenir à l'Assemblée générale ; elles énuméraient avec un luxe de détails les prescriptions qu'ils devaient y observer dans les circonstances les plus variées et qu'il était possible de prévoir d'avance. Elles statuaient aussi sur les objets différents indiqués dans les universaux et qui seraient délibérés à la Diète. Ces instructions étaient rédigées sous forme d'articles. Elles limitaient et gênaient considérablement la

de gaieté de cœur par une manœuvre non moins prohibée la voix et le suffrage de plusieurs autres nonces pour procéder à l'élection du maréchal sans avoir résolu leurs objections (traduction de la Protestation de M. Antoni Wyzga contre la Diète extraordinaire. M. N. S. Fr. 9028. Bibl. nat).

1. Rembowski, *les Confédérations et le Droit à la révolte*, p. 299.

libre autorité des nonces en les soumettant, d'une façon permanente, à un contrôle écrasant ; ce qui était d'autant plus excessif qu'ils ne pouvaient jamais agir selon leurs idées propres, même lorsqu'ils étaient persuadés que la mesure invoquée dans les instructions était contraire au bien public. C'est ce qu'affirme d'une façon très nette Mably : « Les nonces reçoivent des instructions ou des ordres qui rendent leur ministère inutile. Ils doivent être opiniâtres pour ne pas paraître infidèles et si leurs diétines ont tort, il ne leur est plus permis d'avoir raison (1). Souvent les diétines ne se contentaient pas seulement des dispositions que nous venons d'indiquer ; elles ordonnaient encore à leurs nonces de délibérer à la Diète uniquement sur les points énumérés dans l'universal du roi communiqués à la Diète et qui avaient été suffisamment débattus dans l'instruction qu'ils avaient reçue. Les nonces ne pouvaient pas aller au delà. Même dans les cas les plus urgents, ils étaient dépouillés de toute initiative. De cette manière chaque nonce arrivait à la Diète avec des idées préparées d'avance et très souvent préconçues sur toutes les affaires qui devaient y être résolues. Aussi tout débat pour éclaircir certaines questions n'avait été qu'une vaine formalité puisque, de par leurs instructions, les mandataires apportaient des résolutions

1. Mably, *du Gouvernement et des lois de Pologne*, p. 12.

fixées au préalable sur chaque problème qui était soulevé et dont ils ne pouvaient se départir sous aucun prétexte. Il est à peine besoin d'ajouter combien tout l'essor de la législation avait été paralysé par le mandat impératif. Comme celui-ci avait fonctionné sans interruption dans les Diètes polonaises, les députés y étaient dépouillés de cet esprit d'indépendance et de liberté d'action qui constituent, pour ainsi dire, le trait distinctif de tous les régimes représentatifs modernes. A mesure que les diétines étendaient leur champ d'action et leurs pouvoirs, elles limitaient d'autant leurs représentants par des restrictions étroites et leur dictaient des conditions d'autant plus rigoureuses. Elles devenaient alors des organes législatifs souverains qui rivalisaient de force avec les Diètes et portaient souvent atteinte à leur autorité.

Le mandat impératif comportait toute une gamme de restrictions variées allant de la simple opposition, des protestations et représailles jusqu'à la rupture de la Diète. Le principe du *liberum veto* dérivait directement du mandat impératif. Voici de quelle façon : puisque chaque nonce ne pouvait agir qu'en se conformant textuellement aux instructions reçues de sa diétine dès qu'on soulevait à la Diète un point non conforme à celle-ci, le nonce, en vertu même de son engagement pris envers ses commettants ne pouvait faire autrement qu'user de son droit de veto.

Autrement il aurait dépassé ses pouvoirs et aurait dû se soumettre aux jugements de la diétine, sans compter déjà que les mesures prises par lui en violation des instructions étaient considérées comme nulles et n'obligeaient point ses commettants. Il est facile de voir maintenant combien le *liberum veto* était étroitement lié à la théorie du mandat impératif et des instructions, et que tout cet ensemble de principes était construit sur des notions purement contractuelles tirées du droit privé. Parfois le *liberum veto* n'était appliqué qu'à un seul objet des délibérations de la Diète ; il n'avait alors pour effet que d'empêcher une seule loi ; les autres projets de loi, qui étaient conformes aux instructions, pouvaient passer sans obstacle. Mais les diétines ont usé le plus souvent d'un moyen plus énergique pour s'assurer le mot décisif dans les débats législatifs ; à cette fin elles obligeaient les nonces à rompre toute la Diète s'ils ne pouvaient obtenir satisfaction sur certains points spécialement visés par la diétine ; dans ce dernier cas, les nonces quittaient la Diète en protestant et comme, dès lors, l'unanimité exigée pour toutes lois n'existait plus, cette manifestation d'un ou de quelques membres de l'assemblée avait pour effet d'arrêter le fonctionnement de tout le corps législatif. On avait d'habitude recours à ce procédé radical quand il s'agissait de la guerre, de l'évacuation des troupes étrangères, ou des impôts qui paraissaient trop lourds aux diétines.

D'autres fois, sans se prononcer définitivement sur une certaine question, les diétines se réservaient la faculté de la décider non pas à la Diète, par la voie de ses représentants, mais aux assemblées particulières des palatinats respectifs. Parmi les premiers cas spécialement réservés à la décision des diétines il faut mentionner les matières d'impôts. Avec le temps, le nombre de ces cas réservés s'accrut considérablement et il s'étendit graduellement dans tous les domaines législatifs. Il arriva ainsi que les instructions palatinales contenaient, à côté des points généraux énumérés dans les universaux du roi, des points qui ne se trouvaient pas dans le programme officiel : c'étaient des propositions individuelles des diétines dues à l'initiative commune de certains palatinats.

Les règles précises indiquées dans les instructions, l'exclusion de certaines affaires de la compétence de la Diète sous le nom de cas réservés prouvent bien que les diétines avaient une influence directe sur la législation de l'État et ne transmettaient jamais les pouvoirs entiers à ses représentants. Pour donner une plus grande autorité à ces instructions, on astreignait les nonces à les jurer sous foi de serment avant de se rendre à la Diète. Les instructions palatinales étaient rédigées et transcrites immédiatement après la clôture des assemblées électorales. On déléguait pour sa rédaction un député pris dans la noblesse réunie à la diétine. Pour assurer leur exactitude, on

devait en faire lecture à haute voix, après quoi, avec son autorisation, le maréchal de la diétine devait la légaliser par l'apposition de sa signature autographe. Dans leur rédaction on rangeait les divers articles des instructions d'après l'ordre des matières proposé dans l'universal du roi ; car celles-ci, en principe, ne devaient être que la contre-partie exacte de ses propositions. Cette première partie était suivie par des propositions émanant de l'initiative propre de la diétine et s'achevait par une série de vœux et de doléances des divers palatinats.

Encore à la fin du x^ve siècle, les instructions se caractérisaient par une rédaction brève et précise ; mais plus tard, vers le milieu du xvi^e siècle, à mesure que les diétines devenaient plus puissantes, elles gagnaient en volume. Comme à cette époque, ces dernières étaient arrivées à exercer presque exclusivement la souveraineté dans toutes les branches du gouvernement municipal, elles tendaient en même temps à obtenir la prépondérance politique en élargissant leur part d'activité dans le domaine législatif (1).

Nature juridique du mandat impératif. — Dans toutes les organisations féodales où on avait de la représentation nationale une conception analogue à celle du droit privé, c'est-à-dire d'une association des

1. Pawinski, *Gouvernement des diétines*, 73-84.

États privilégiés où les divers ordres de l'État ne participaient aux charges publiques que dans la mesure de l'assentiment donné, chaque obligation prise par les députés revêtait le caractère d'une obligation volontaire. Il s'ensuivait que la majorité n'avait aucun droit de forcer la minorité à se soumettre à son avis et les devoirs publics se transformaient en quelque sorte en engagements facultatifs. C'est de cette nature contractuelle de la représentation nationale qu'on peut faire dériver l'origine du mandat impératif.

En principe, les nonces tenaient leurs pouvoirs des diétines dont ils ne faisaient que traduire la volonté expresse à la Diète et arrivaient ainsi à détenir une fraction de la souveraineté nationale. Le nonce, en sa qualité d'élu de la diétine, n'était que le mandataire de ses commettants et comme tel on l'avait tout naturellement astreint au mandat impératif. Ce dernier n'avait pas d'autre base juridique que celle de l'obligation civile résultant du contrat de mandat. C'était donc une assimilation complète de la fonction du député à des rapports juridiques du droit privé ; ce caractère constitue pour ainsi dire la négation du fondement même de tout régime représentatif puisqu'il basait des droits publics les plus essentiels sur les théories du droit civil (1). Cette confusion entre les principes politiques et ceux du droit privé

1. Rembowski, *Confédérations et droit à l'instruction*, p. 177, 178.
J. Klotz

est très fréquente dans les constitutions féodales. Aussi toutes les fois qu'on avait essayé de faire renaître au cours du XIX^e siècle les anciens principes de la constitution des États, il avait *été déclaré en toutes lettres* que le caractère privé dont elles étaient pénétrées était tout à fait contraire à l'esprit de la représentation politique moderne. Ainsi lorsque les femmes françaises avaient tenté d'acquérir, dès 1880, lors de la revision des listes électorales, le droit de vote politique, au refus des municipalités de les y inscrire, les femmes qui le revendiquaient répondirent par le refus de payer l'impôt. Elles avaient fait appel aux anciens principes de la Constitution d'États « qui paye escot est à s'asseoir », croyant pouvoir s'appuyer sur ce vieil adage pour demander que chaque personne qui paye un impôt ait le droit de participer à la représentation nationale. Cet argument n'était pas d'un choix très heureux, puisqu'il donnait pour base à la revendication de ces nouveaux droits, les rapports contractuels qui étaient tout à fait incompatibles avec la conception du droit public moderne. Ce raisonnement fut, en effet, repoussé au point de vue juridique par le conseil de préfecture, qui établit dans son arrêt que l'obligation de payer l'impôt n'était nullement corrélatrice de la jouissance ou de l'exercice des droits politiques (1). Cet exemple

1. Ostrogorski. *La femme au point de vue de droit public et de la législation comparée*, p. 33-34.

brillamment commenté par M. Ostrogorski fait nettement apparaître que les liens contractuels sont définitivement bannis du régime représentatif qui n'a désormais qu'un fondement politique.

Les diétines, organes du gouvernement municipal

Gestion financière des diétines. — Jusqu'au xvi^e siècle les diétines avaient été surtout des organes électoraux. Même au début de la monarchie élective, l'administration des finances, de même que celle de la guerre était centralisé dans des services publics, directement soumis au roi et à la Diète. Les décisions de la Diète en matière d'impôts étaient définitives et elles étaient obligatoires immédiatement après la publication de la loi qui les constituait. A l'origine donc, le concours des diétines dans les gestions financières de l'État n'était qu'indirect, en ce sens qu'elles ne pouvaient y contribuer que par l'intermédiaire de leurs nonces ; mais on peut dire qu'à cette époque leur rôle à ce point de vue a été très effacé. A la fin du xvi^e siècle, une grande partie des diétines se transforma en organes administratifs puissants qui, au point de vue financier, devinrent complètement indépendants de la Diète. Comment donc se produisit cette rapide évolution ? C'est que, au début du xvii^e siècle, les diétines avaient saisi

l'occasion pour profiter de l'impuissance dans laquelle étaient tombées les Diètes par leurs ruptures continues ; pendant l'inactivité de ces dernières non seulement elles s'étaient arrogé leurs principales fonctions législatives, mais elles avaient pénétré lentement dans tous les domaines du pouvoir exécutif central. C'est ainsi qu'elles arrivèrent à séparer de l'État une grande partie des attributions financières pour les confier à l'exécution des diétines. Par cela même, les impôts qui ne devaient être fixés à l'origine que dans l'assemblée législative, furent répartis désormais entre le pouvoir de la Diète et celui des diétines ; c'est surtout grâce à ce pouvoir de contribuer à la création des impôts qu'elles virent grandir si rapidement leur force et l'étendue de leurs pouvoirs. A la suite de ces développements consécutifs, les diétines étaient arrivées à former des trésors palatiaux alimentés par des impôts locaux et tout à fait indépendants de celui de l'État. Aussi, dans l'espace d'un siècle, on vit s'opérer les changements les plus profonds dans l'organisation du gouvernement ; à la place d'un pouvoir exécutif assez fort pour soutenir l'unité de l'État, il se substitua autant de petites souverainetés autonomes qu'il y avait de diétines dans la République. Tous ces pouvoirs exécutifs locaux furent trop faibles pour subvenir aux besoins du gouvernement et, d'autre part, le pouvoir exécutif central n'exista presque plus puisqu'il fut démembré

au profit des diétines. Ce rapide accroissement du pouvoir des organes locaux s'appuya sur un mouvement très fort de décentralisation, qui était un des traits les plus caractéristiques de l'ancien gouvernement de la Pologne.

L'administration militaire des diétines. — Le département de la Guerre était étroitement lié à celui des Finances. En effet, c'est surtout pour des besoins militaires que les premiers impôts avaient été assignés. En Pologne, le service militaire était obligatoire pour tous les nobles ; ce devoir leur avait été imposé par la Constitution de 1624, de même que par toutes celles qui l'ont suivie. Tous les nobles étaient enrôlés dans l'arrière-ban qu'on convoquait quand la nécessité se présentait, car le contingent de l'armée régulière était très faible. La convocation de l'arrière-ban appartenait en principe au roi et pendant l'inter règne au primat ; mais, avec le temps, on limita si bien cette prérogative du roi, qu'il ne pouvait plus le convoquer sans le concours des Diètes et des diétines. De même qu'en matière d'impôts les diétines ont su usurper d'une façon adroite la direction dans les affaires militaires, elles formèrent une force armée qui resta à la disposition exclusive des palatinats. De ce côté encore elles étaient complètement autonomes du pouvoir central.

L'administration intérieure des diétines. — Il n'existait dans l'ancien État aucun organe permanent pour pourvoir à l'administration intérieure du pays. C'étaient aux diétines économiques que devait incomber cette tâche ; elles devaient régler les intérêts domestiques de leur territoire quant à la distribution du sel, des impôts et de toutes les matières qui concernaient l'administration de la police. Mais comme celles-ci ne se réunissaient qu'une fois par an et n'avaient qu'une durée temporaire, tout leur temps fut sacrifié aux affaires financières et militaires et les problèmes de l'administration proprement dite avaient été relégués à l'arrière-plan. D'ailleurs les diétines, préoccupées exclusivement de la politique, semblaient se préoccuper médiocrement des détails de l'administration intérieure ; aussi est-il permis d'affirmer que c'est cette branche précisément qui fut le plus négligée dans l'ancien gouvernement (1).

Participation des diétines à la justice. — C'est par les diétines des députés que les palatinats participaient au pouvoir juridictionnel. Elles obéissaient à peu de chose près aux mêmes formalités que les diétines électives. De même que ces dernières, elles étaient convoquées par le roi et n'étaient composées que des possessionnés ; mais toutes les résolutions y étaient prises à la majorité des suffrages.

1. Pawinski, *Gouvernement des diétines*, 257-265.

Ces diétines avaient pour but exclusif de choisir les candidats aux tribunaux judiciaires et aux autres magistratures du palatinat. C'était le tribunal civil de la couronne et celui du Grand-Duché de Lithuanie qui jugeaient toutes les affaires entre personnes nobles ; tous les deux étaient des instances en dernier ressort qui ne souffraient d'appel qu'à la Diète générale. Les tribunaux n'étaient que temporaires ; c'est pour élire les juges que les diétines se réunissaient tous les ans ; les tribunaux avaient été recrutés exclusivement par le choix des diétines ; aussi les territoires dans lesquels les diétines de députés avaient été rompues n'avaient point de représentants au tribunal. Jusqu'à la fin du xviii^e siècle, ces tribunaux avaient gardé un caractère exclusivement nobiliaire par leur composition et électif par leur origine. Par l'élection des députés aux divers tribunaux, les diétines collaboraient d'une façon indirecte à l'exercice du pouvoir judiciaire. Mais à partir de la seconde moitié du xvi^e siècle, lorsque les diétines furent surtout agitées par l'action politique, elles n'eurent guère le temps de veiller au fonctionnement régulier des tribunaux judiciaires et elles négligèrent aussi cette branche comme elles l'avaient fait auparavant pour l'administration intérieure (1).

1. Pawinski, *Gouvernement des diétines*, p. 289.

Évolution progressive des diétines. — Ce qui est remarquable dans cette évolution c'est qu'on peut saisir dans le développement des diétines trois phases distinctes (1) qui font voir que la courbe de l'accroissement du pouvoir des diétines correspond exactement à l'affaiblissement parallèle de la souveraineté de la Diète, et, qu'au contraire, toutes les fois que l'autorité de l'organe législatif devient plus forte, l'ascendant des diétines diminue. Les trois grandes étapes de cette évolution sont :

PREMIÈRE PÉRIODE DE 1572-1648

<i>Accroissement du pouvoir des diétines.....</i>	{	Affaiblissement de l'unité de l'État par l'autorité dimi- nuée de la Diète.
---	---	---

DEUXIÈME PÉRIODE DE 1648-1764

<i>Prépondérance des diétines.</i>	{	Décentralisation radicale du pouvoir législatif.
------------------------------------	---	---

TROISIÈME PÉRIODE DE 1764-1795

<i>Bornes imposées à l'indépen- dence des diétines.....</i>	{	Tendance vers la restitution du pouvoir originaire à la Diète.
---	---	--

1. Nous empruntons ce tableau à l'ouvrage de M. Pawinski sur le gouvernement des diétines, p. 335.

Vers la fin du xvi^e siècle, les diétines exerçaient déjà une influence prépondérante dans le domaine législatif ; elles constituaient aussi dans toutes les branches de l'administration des organes puissants qui rivalisaient de force avec ceux de l'État. Ce qui contribua à l'origine à leurs progrès si rapides, c'était la succession de trois interrègnes ; c'est alors que les diétines prirent pour la première fois connaissance de leur force ; en effet, pendant ces périodes, grâce à la suspension de toutes les magistratures, les attributions ordinaires du pouvoir exécutif passaient entièrement aux diétines. Elles constituèrent sous forme de confédérations des corps indépendants et souverains qui subsistèrent pendant deux siècles ; cet usage une fois consacré pendant les interrègnes, les diétines l'ont suivi en temps normal. Dans le domaine législatif elles se sont assurée une place tout à fait autonome grâce au rouage compliqué des instructions et du mandat impératif. D'autre part, ce qui fortifia la situation des diétines c'est la fréquence des ruptures des Diètes ; pendant le chômage de ces dernières, elles se trouvaient maîtresses de la situation et avaient pris ainsi l'habitude d'accaparer tous les pouvoirs de l'État. Mais ce furent les élections des rois et les confédérations qui leur donnèrent le premier essor. Dès cette époque, en effet, elles devaient apparaître comme des rivaux dangereux pour la puissance souveraine de l'État.

Ainsi, au lieu d'avoir une hiérarchie des pouvoirs limités et soumis à l'organe central du gouvernement, on vit se produire une vaste agrégation des pouvoirs locaux souverains et complètement indépendants de l'État. Les empiétements des diétines se sont principalement manifestés dans trois directions : celle de la justice, de la guerre et du Trésor. Le premier triomphe obtenu par les diétines dans le domaine juridictionnel se traduisit par la création du tribunal de la Couronne composé exclusivement des magistrats élus par les diétines ; on ne laissa pas plus au roi qu'à la Diète, la moindre influence sur le fonctionnement de ce tribunal. Dans la gestion financière, chaque palatinat ne se contentait pas de la part qu'il prenait à la Diète par la voie de ses nonces, mais chacun d'eux organisa chez lui un organe séparé destiné à l'administration de ses finances. A cette fin on créa en 1589 des économes spéciaux pour chaque palatinat. Dans une réunion palatinale de la même année, les diétines fixèrent un impôt pour l'armée qui devait être réparti par les fonctionnaires locaux. Vers la même époque on voulut introduire une autre innovation : celle d'une armée propre pour chaque palatinat ; bien que ce projet n'aboutit point, il dessine clairement la tendance envahissante des diétines vers la décentralisation (1).

1. Pawinski, *Gouvernement des diétines*, p. 335-365.

Plus tard, à la fin du xvii^e et au début du xviii^e siècle, avec la désorganisation de tous les pouvoirs publics, l'ascendant des diétines sur toutes les affaires de l'État devint décisif et il ne rencontra même plus de résistance sérieuse. Ne reconnaissant au-dessus d'elles aucune espèce d'autorité elles devinrent alors des corps souverains dans la pleine acception de ce mot. Depuis la fin du xvii^e siècle, lorsque le principe du *liberum veto* était à l'apogée de sa force et que sous Auguste III il était impossible de faire réussir aucune Diète, en leur absence c'étaient les diétines qui se substituaient à elle et exerçaient les fonctions de l'organe législatif souverain. Par suite de cet élargissement de leur domaine d'activité, les deux branches de l'administration publique, les finances et la guerre, passèrent entièrement aux diétines. Or, c'étaient les fonctions administratives exercées par les diétines qui inspiraient les plus vives critiques. La décentralisation du Trésor avait amené un système financier des plus compliqués et des plus coûteux et ne répondait point aux besoins généraux de toute bonne administration. De plus, dans tout le système des contributions pratiqué à cette époque, il y avait un défaut fondamental : c'est que la noblesse était presque exemptée de tout paiement d'impôts et que tout le poids des charges publiques retombait sur les deux classes les plus indigentes : les bourgeois et les paysans.

Un autre trait non moins défectueux de cette administration diétinale consistait en ce que les diétines étaient affranchies de tout contrôle sérieux et aussi de toute responsabilité et qu'il n'existait entre tous ces pouvoirs locaux et le pouvoir central qu'un lien très lâche. En effet, il n'y avait dans le palatinat aucune autorité supérieure à la diétine. Le seul contrôle auquel la diétine était soumise en principe était celui de la Diète; mais celui-ci resta lettre morte, car il ne fut jamais mis en pratique. C'est seulement dans la troisième période, qui va de 1764 à 1795, que les pouvoirs des diétines furent considérablement restreints. Cette dernière période se signala par une transformation complète des rapports entre les diétines et les diètes qui intervint à la suite de grandes réformes opérées par la Diète de quatre ans dans l'organisation de l'État.

Ce qu'il faut ajouter dès ce moment c'est que la décroissance de l'autorité des diétines correspond parallèlement à la constitution d'un État unifié et à la centralisation des pouvoirs publics.

9° TRAITS CARACTÉRISTIQUES DE L'ANCIENNE CONSTITUTION

Grâce à l'individualisme radical, qui pénétra profondément toutes les parties organiques du gouvernement polonais, la nature de l'État se modifia

complètement : au lieu de personnifier l'intérêt général de la nation il ne se préoccupa que de la représentation des intérêts particuliers de diverses provinces.

Aussi la Diète fut-elle de tout temps fortement empreinte de cet esprit local et il est certain que les diétines, par leur séparatisme exagéré, avaient un des obstacles majeurs à la constitution d'un État unitaire. Un autre principe qui paralysa essentiellement la marche de ce gouvernement, fut celui de l'unanimité considérée à cette époque comme un axiome politique incontestable. Tous ces caractères qui renferment une bonne dose d'éléments du droit privé ont été communs à presque toutes les constitutions féodales. Ils ont conduit à une décentralisation outrée des pouvoirs publics et à l'anéantissement de l'État. Bien que le féodalisme ne se soit jamais intégralement développé en Pologne, l'essence de ce gouvernement pénétra de bonne heure dans la constitution polonaise. Ce qui caractérisait surtout toutes les constitutions féodales, c'est que les États soutenaient dans les Diètes presque exclusivement leurs intérêts privés sans se soucier de ceux de l'État ; elles se différenciaient ainsi des représentations modernes dans lesquelles les intérêts de la nation, et non l'intérêt particulier de telle ou telle classe doivent être le but exclusif des délibérations des députés.

Enfin, toutes les organisations féodales reposaient

sur des liens contractuels, de sorte que le droit public de cette époque était dominé par les théories du droit privé, tandis que les assemblées représentatives actuelles sont, dans la majorité des pays, l'expression de l'esprit politique de l'État (1). Toutes les pièces essentielles du gouvernement féodal se retrouvent dans l'ancienne Constitution de la Pologne. L'épanouissement de ces éléments féodaux amena partout une désorganisation complète de l'État et l'anéantissement de toute puissance publique. C'est ainsi que le régime féodal en France aboutit à la Révolution française ; l'empire allemand fut dissous en quelques centaines de territoires autonomes ; aussi dans tous les États de l'Europe une réaction se produisit contre le féodalisme qui amena partout la décadence du gouvernement. Il en fut de même en Pologne, et c'est pour réagir contre la constitution féodale et les principes destructeurs de l'État que fut dirigée l'œuvre législative de la Diète de quatre ans.

1. Kaspavek, *Manuel de droit politique général*, t. I, p. 342.

DEUXIÈME PARTIE

PLAN GÉNÉRAL DE LA DIÈTE DE QUATRE ANS

HISTORIQUE. — Période intermédiaire (1764-1788).

LA DIÈTE DE QUATRE ANS (1788-1792)

PREMIÈRE SECTION

CHAPITRE PREMIER. — Formation et nature de la Diète confédérée :

1. L'esprit public en Pologne et en Europe au début du XVIII^e siècle ;
2. La convocation de la Diète de quatre ans ;
3. Les partis politiques ;
4. Notions sommaires sur la littérature politique de la Diète de quatre ans ;
5. Influence des théories révolutionnaires sur les réformes en Pologne. Écrits de Rousseau.

CHAPITRE II. — Matières préliminaires traitées à la Diète :

1. La question de l'armée et des finances ;
2. Réaction contre la domination étrangère : Abolition du Conseil permanent ;
3. La politique extérieure.

CHAPITRE III. — Les réformes du gouvernement :

1. Loi constitutionnelle du 24 mars 1791 sur les diétines ;

2. Loi constitutionnelle du 18 avril 1791 sur les villes ;
3. L'avènement de la nouvelle forme du gouvernement
décrétée le 3 mai 1791.

SECTION II

Analyse de la Constitution du 3 mai 1791 :

- a) Le pouvoir législatif ;
 - b) Le pouvoir exécutif ;
 - c) La réforme sociale ;
 - d) Vue d'ensemble sur la Constitution du 3 mai 1791.
-

HISTORIQUE

PÉRIODE INTERMÉDIAIRE (1764-1788)

I. — LA RÉFORME DES CZARTORYSKI A LA DIÈTE DE 1764

La réforme, entreprise par le parti des Czartoryski à la Diète de convocation de 1764, marque le point de départ de la réaction contre l'ancien gouvernement. Depuis cette époque la grande majorité de la nation se rendait bien compte que sa transformation était de toute nécessité ; il est évident que la constitution de l'État féodal se montra incapable de sauvegarder l'indépendance de la République et de maintenir intacte sa souveraineté. C'est le parti des Czartoryski qui prit la direction des affaires publiques dès le début du XVIII^e siècle avec l'intention de convertir l'ancienne république en une monarchie se rapprochant de celle du type français. Les réformateurs s'étaient proposés de réaliser leurs plans par la voie législative durant la Diète de convocation de

1764 ; à cette dernière on devait élire aussi le nouveau roi en la personne de Stanislas Auguste Poniatowski. Mais vu l'extrême faiblesse de l'État existant, ils avaient pensé qu'on n'arriverait point à soutenir la nouvelle politique sans un appui extérieur ; comme le parti rival des Potocki fonda son programme sur une alliance avec la Prusse et la France, les Czartoryski ont cru nécessaire de s'adresser à la Russie pour lui demander de soutenir la Diète de 1764 qui devait se tenir sous forme de confédération.

Ceux-ci ont probablement ignoré à cette époque qu'en 1764, à la veille de l'élection du nouveau roi, la Russie et la Prusse avaient conclu un traité d'alliance par lequel les deux puissances stipulaient mutuellement de soutenir pour le trône de Pologne Stanislas-Auguste Poniatowski, et en même temps de s'opposer radicalement à tout changement qu'on voudrait opérer dans la constitution ancienne de la Pologne. Aussi, à la demande d'intervention, la Russie avait répondu qu'elle offrait volontiers ses bons offices, mais à deux conditions précises : de maintenir en Pologne la couronne élective et de n'accepter pour roi d'autre candidat que Stanislas Poniatowski ; de plus, tout en prévoyant la possibilité des réformes intérieures, elle stipulait la conservation de la forme actuelle du gouvernement et la soumission de la constitution polonaise à la garantie de la Russie. C'est sous la menace de ces clauses que les

Czartoryski ont commencé leur œuvre de réformes, assurés au moins du côté extérieur qui pouvait menacer le pays. La Diète de convocation assemblée à Varsovie le 7 mai 1764 fut tenue sous les auspices des troupes russes. Le premier objet de ces débats fut le problème du *liberum veto*. La réforme de cette institution a été propagée d'une manière retentissante par le célèbre écrit de Konavski, *la Forme utile des délibérations* paru en 1764; l'auteur y avait démontré d'une façon décisive qu'aucune réforme efficace du gouvernement ne pourrait être opérée sans l'introduction préalable du système majoritaire dans les délibérations nationales. On peut affirmer qu'après l'apparition de ce livre, la nation entière était prête à demander la suppression du *liberum veto*. Les Czartoryski, voulant donner à la République de Pologne un caractère plus conforme aux organisations modernes, se proposèrent d'abolir les deux institutions les plus vicieuses de l'ancienne constitution : la libre élection des rois et le *liberum veto*. On s'attaqua tout d'abord au *liberum veto*. Mais alors intervinrent les envoyés des cours, de la Russie et de la Prusse, pour déclarer qu'à la suite des instructions nouvellement reçues de leurs cours ils ne pourraient permettre la suppression de ce droit. Sous la pression de l'intervention étrangère, le parti réformateur n'osa pas supprimer ouvertement le *liberum veto*. On l'écarta seulement dans les matières économiques ;

mais tout en le maintenant nominalement, on supprima ses effets fâcheux en tenant la Diète sous la forme de confédération ; à cette Diète, toutes les décisions devant être prises à la majorité, le parti réformateur a su habilement tourner la difficulté en supprimant en fait, sinon en droit, cet obstacle qui paralysait d'avance toute législation.

Les réformes d'ordre intérieur entreprises par la Diète de 1764, concernaient deux mesures principales : 1^o L'une relative au relèvement des villes statuait que leurs habitants seraient soumis désormais aux seuls impôts de la ville et qu'ils ne seraient traduits que devant la juridiction municipale ; 2^o La seconde concernait la réglementation intérieure de la Diète. Son absence a été vivement ressentie dans l'ancienne législation et c'était une des réformes tout à fait primordiales. Comme il y avait antérieurement un bon nombre de Diètes qui se rompaient au cours de l'élection du maréchal, on fit porter que cette élection devrait avoir lieu à l'avenir à la pluralité des voix et être opérée à la première séance de l'Assemblée nationale. En vue d'abroger l'ancien usage de discuter en même temps sur une foule de matières, ce qui causait un véritable désarroi dans la Diète, on statua que chaque objet serait discuté séparément et qu'on ne pourrait passer au projet suivant avant que le premier ne fût résolu. Les diverses matières à la Diète devaient être discutées dans l'ordre

suivant : 1° Les rapports des trésoriers et des commissions du Trésor ; 2° Les projets de loi du gouvernement présentés aux diétines sous forme de propositions ; 3° Les projets de loi des diétines portés dans les instructions des nonces ; 4° Les doléances et les simples vœux. Ayant trouvé que les instructions trop étroites entravaient par trop la liberté d'action des députés, on leur défendit de s'engager sous foi de serment. Mais lorsqu'on revint sur le projet de la suppression du *liberum veto*, les deux envoyés russe et prussien s'y opposèrent formellement. Alors voici ce qu'on imagina pour détourner indirectement ses effets néfastes : comme les membres des commissions ministérielles étaient à la nomination des Diètes et comme celles-ci n'aboutissaient que rarement, grâce à l'abus du *liberum veto*, les réformateurs décidèrent que dans l'intervalle d'une Diète à l'autre la nomination des membres du gouvernement appartiendrait au roi. Ainsi, sans violer ouvertement l'ancienne loi, on rendit possible le fonctionnement régulier de l'administration même en l'absence des Diètes. De plus, il avait été décidé que les objets introduits à la Diète par les commissions gouvernementales concernant les finances et la justice, seraient décidés à la pluralité des voix. Tout en conservant le *liberum veto* on s'ingénia à le rendre inoffensif. Toutes ces modifications, bien que très importantes, ne constituaient en quelque sorte que des règles préliminaires à la

transformation du gouvernement. La grande réforme de la Diète de 1764 concernant les pouvoirs publics était : *la création de deux commissions de finances et de la guerre* ; celles-ci furent substituées aux anciennes magistratures du trésorier et du grand général et présentèrent le premier germe d'un gouvernement centralisé. Le projet de la création de ces deux commissions date du 4 juin 1764.

La commission des finances devait être composée de 9 commissaires élus pour deux ans et délibérant sous la présidence du trésorier. Son activité devait être partagée en deux sections : la section économique ou administrative qui était permanente et la section judiciaire qui ne devait être réunie que quatre fois par an, par cadence de quatre semaines chaque fois. Ces commissions, aussi bien celle des finances que celle de la guerre, devaient être composées des ministres du département donné, de 4 sénateurs et de 12 nonces ; tous ces membres étaient à la nomination de la Diète et ne répondaient devant elle que de leur gestion administrative. Avec la création de la commission des finances, les diétines furent entièrement dépouillées du droit de statuer sur les impôts ; ainsi la gestion financière, qui est par sa nature même du domaine exclusif de l'État, lui fut restituée dès 1764. En même temps l'autorité de la Diète s'accrut proportionnellement. La commission financière, en qualité d'institution centrale de l'État,

réunissait sur sa tête toute la direction de l'administration en privant du même coup les diétines de toutes les attributions qu'elles avaient usurpées précédemment dans le gouvernement. Par contre, on défendit aux diétines de statuer définitivement sur les impôts palatinaux et on leur réserva des fonctions dans l'organisation intérieure de leurs palatinats. Les nouvelles commissions statuaient dans toutes les questions à la pluralité des voix ; elles constituaient, quant aux affaires financières et militaires, le pouvoir exécutif suprême de l'État dans les limites précisées par la Constitution de 1764. Grâce à cette première réforme, on réussit à centraliser le gouvernement de l'État dans des organes bien unis et dont les dispositions avaient force de loi dans toute l'étendue de la République ; ceci était déjà un commencement d'amélioration par rapport à l'ancien état de choses.

LA CONSTITUTION DE 1768 IMPOSÉE A LA POLOGNE PAR LA RUSSIE

En 1767 l'ambassadeur russe Repnin, résidant à Varsovie, convoqua une Diète en vue de régler la question des dissidents, soulevée déjà à l'assemblée de 1764 et qui provoqua alors de nombreux incidents. Cette question fut réglée sous la pression de

la Russie, et malgré l'opposition la plus acharnée de ses membres, on avait reconnu l'égalité des droits aux dissidents. La confédération, formée sous cette initiative à Radom, fut transportée en octobre 1767 à Varsovie et le roi même était forcé d'y accéder. Un corps de 12.000 soldats russes était envoyé dans la capitale pour soutenir les actes de la confédération. On se débarrassa de l'opposition en faisant enlever clandestinement ses principaux chefs en Sibérie.

La première chose dont on s'occupa au début de cette confédération, c'était d'annuler la plus grande partie des réformes opérées à la Diète précédente par le parti des Czartoryski et de restituer au *liberum veto* toute sa vigueur primitive. L'ambassadeur russe fit savoir à la Diète que le désir de l'augmentation du contingent militaire serait considéré par la cour de Russie comme un acte ennemi, de même que l'augmentation des impôts. C'était une attaque sérieuse dirigée contre la souveraineté de la Pologne, puisqu'on voulait désormais paralyser son action dans les deux matières fondamentales dont dépend l'existence de tout État libre.

Après avoir détruit l'œuvre réformatrice inaugurée à la Diète de 1764, l'ambassadeur russe se proposa de dicter à la Pologne une nouvelle constitution. La Constitution de 1768, imposée par la Russie, était suivie d'un traité de garantie avec l'impératrice, signé le 24 février 1768. L'acte en question fut l'œuvre

exclusive de l'ambassadeur russe. Il ne fut ratifié par le roi et les Chambres législatives qu'au mois de mars 1768, après que la commission qui l'avait élaboré admit les dissidents à la jouissance de toutes les prérogatives appartenant à la noblesse catholique.

Points principaux de la Constitution de 1768. — Suivant le nouveau texte, toutes les décisions législatives étaient rangées dans trois catégories différentes : I. *Les lois cardinales.* — II. *Les matières status.* — III. *Les matières économiques.*

I. — *Les lois cardinales* étaient pour la première fois formulées d'une façon précise par la Constitution de 1768. Voici leur teneur d'après le texte de la loi (1) : 1° la religion catholique est dominante, le roi ne peut être d'autre religion que catholique ; 2° l'élection libre est garantie ; 3° la sûreté personnelle de tout noble d'après le principe de *neminem captivabimus* ; 4° l'union avec la Lithuanie et les privilèges de la Prusse sont confirmés ; 5° l'égalité entre tous les nobles et le droit exclusif à toutes les fonctions et à la possession des propriétés terrestres est exclusivement réservée à la noblesse ; 6° le *liberum veto* est de rigueur dans les matières énumérées ci-dessous ; 7° on stipule l'intégrité des domaines et

1. *Volumina legum*, t. VII, p. 282, 285.

des propriétés de la noblesse; 8° la peine de mort appliquée à tout noble qui aurait volontairement tué un de ses sujets; 9° la confirmation de la Constitution de 1608 relative à la déclaration de la noblesse du serment d'obéissance envers le roi; 10° suppression de la faculté de proroger ou de limiter les Diètes.

Matières qui exigent l'unanimité des suffrages. — Ce sont : 1° les impôts; 2° l'augmentation du contingent militaire; 3° les traités avec les puissances étrangères; 4° les déclarations de guerre et les conclusions de paix; 5° le changement de valeur de l'étalon monétaire; 6° les changements dans les prérogatives des ministres *pacis* et *belli*; 7° la réglementation des Diètes; 8° la réglementation des tribunaux; 9° permission accordée au roi d'acquérir des biens; 10° la convocation de l'arrière-banc.

C'est ainsi que parmi les premières lois cardinales figuraient la libre élection et le *liberum veto*, les deux principales sources de la décadence de l'ancien État. Néanmoins elles furent considérées par Repnin comme tellement inhérentes à la constitution même de la Pologne et si essentielles, qu'on les déclara immuables, de sorte qu'aucune des Diètes subséquentes n'avait eu le pouvoir de les changer ou de les abroger, même si cela avait été demandé par l'unanimité de l'assemblée. Cette immobilité des lois est tout

à fait significative par ce fait qu'elle mettait une barrière infranchissable à tout progrès dans l'avenir.

II. — *Les matières status* étaient susceptibles d'être discutées par la Diète ; mais les résolutions touchant tous ces objets ne pouvaient être prises qu'à l'unanimité. Ainsi donc sur les sujets les plus graves et d'une importance majeure pour l'État, tels que les impôts, l'armée et les traités avec les puissances étrangères, le *liberum veto* fut conservé dans toute son étendue.

III. — *Les matières économiques* concernaient certaines affaires civiles et celles de l'administration intérieure. La décision des objets de cette catégorie exigeait seulement une pluralité des suffrages, mais cette limitation du *liberum veto* était d'une valeur pratique minime. On rangea dans les *matières status* exigeant l'unanimité des suffrages, toutes les affaires les plus délicates et les plus importantes qui provoquaient continuellement des ruptures des Diètes. D'après l'énumération de cette catégorie, il ressort que le champ d'application laissé au *liberum veto* était presque aussi large qu'à l'origine. La décision à la majorité des voix ne fut laissée qu'à un nombre très restreint de matières d'une importance tout à fait secondaire ; ces dernières ne pouvaient jamais exercer d'influence décisive sur le cours de l'assemblée législative. La seule innovation d'un caractère plus

pratique introduite par cette constitution fut la défense de la rupture des Diètes et la déclaration que le veto, désormais, ne s'appliquerait qu'au seul projet de loi pour lequel il était intervenu, tandis que toutes les lois antérieurement décidées devaient conserver leur vigueur. La partie la plus défectueuse de la Constitution de 1768 a été la consécration formelle des lois cardinales qui renfermaient, sous une apparence trompeuse, le sanctionnement légal des anciens principes les plus néfastes tels que la libre élection, l'article de *praestanda obedientia* et le *liberum veto*. Non seulement on fit revivre toutes ces institutions anachroniques, mais ce qui est plus grave, on décida qu'elles seraient à jamais obligatoires et invariables, et que celui-ci qui essayerait de les changer serait considéré comme l'ennemi de la Patrie. Toute cette constitution n'était pas autre chose que l'approbation légale donnée à un régime anarchique qui était essentiellement dans les intérêts de la Russie (1).

Tout ce nouveau régime établi par la constitution de 1768 fut garanti par un traité dû à l'initiative prépondérante de la Russie. Il est vrai que les envoyés d'autres puissances étrangères, ceux de l'Angleterre, de la Prusse, de la Suède, du Danemark y partici-

1. Balzer, *Réformes sociales et politiques de la Constitution du 3 mai*, p. 46.

pèrent, mais il faut bien remarquer qu'ils n'étaient intervenus que pour ratifier la question concernant les dissidents ; à l'invitation qui leur avait été faite par le ministre russe Repnin de signer la nouvelle constitution, ils avaient répondu par un refus catégorique en déclinant cette offre sous prétexte de manquer à ce sujet d'instruction de leurs cours. Le traité de garantie signé en 1768 a été fait uniquement pour renforcer d'une manière définitive l'ancienne constitution d'États avec tout son échafaudage suranné : la libre élection, le *liberum veto*, les confédérations et la faculté de refuser obéissance au roi. Le protectorat russe empiéta ainsi ouvertement sur les prérogatives les plus essentielles de la République ; cette puissance intervenue à l'origine à l'époque des élections arriva avec le temps, par ses ingérences successives, à empiéter même sur sa souveraineté.

LA CONSTITUTION DE 1775

A la suite de la catastrophe du premier partage, intervenue en 1772, les troupes étrangères avaient envahi le territoire de la Pologne, et c'est alors que la Russie s'était réservé le droit d'intervenir pour régler les affaires de l'État survivant. C'est dans ce but que fut rédigé un nouveau traité de garantie entre la Russie et la Pologne ; ce traité intervint à la suite

de la constitution nouvellement établie qu'introduisit dans l'État un nouvel organe du pouvoir exécutif sous le nom *de Conseil Permanent* ; c'est à l'aide de ce dernier que l'ambassadeur russe s'assura une domination permanente dans le gouvernement de la Pologne. Le 15 septembre 1773, le ministre de la Russie vint présenter à la Diète le projet de la nouvelle constitution. Ses deux principaux articles édictaient le maintien à perpétuité de l'éligibilité du trône et l'établissement d'un Conseil Permanent auquel serait confié le pouvoir exécutif. La composition de ce conseil fut entièrement dirigée par la Russie. La nouvelle organisation de la République, fondée sur l'action du Conseil Permanent, a été insérée dans le traité international du 18 octobre 1773 qui assigna les limites nécessaires aux puissances copartageantes ; il fut ratifié par la Diète malgré l'opposition du roi et les protestations unanimes des nonces qui s'y trouvaient assemblés. Suivant la teneur de ce nouveau texte la Pologne devait demeurer un État électif, le gouvernement de la République resterait à jamais libre, indépendant et républicain, avec la conservation du *liberum veto*. De plus, cette constitution de même que celle de 1768 fut soumise à la garantie de la Russie. Cette fois encore les envoyés de la Prusse et de l'Autriche refusèrent nettement de prendre une responsabilité quelconque quant à son exécution, de sorte que la

garantie de la nouvelle constitution resta réservée exclusivement à la Russie. Ce point est important à noter, car de nombreux débats s'étaient élevés à propos de ce traité de garantie à la Diète de quatre ans. En effet, le roi de Prusse Frédéric-Guillaume, dans sa note du 19 novembre 1788, envoyée à l'Assemblée législative, présentera cette garantie comme non conforme au traité de 1773 puisqu'il n'était signé en 1775 que par une seule des puissances copartageantes.

LA GARANTIE RUSSE DE 1775

Après la ratification du Traité de partage par la Diète de 1773, la Prusse d'accord sur ce point avec l'Autriche évacuèrent le territoire de leurs troupes; seules des divisions militaires de la Russie restèrent en Pologne pour y exercer la contrainte sur le gouvernement dont cette puissance se rendait garante. Étant l'auteur de cette nouvelle constitution, elle s'était cru en devoir de la garantir d'une manière officielle. On ne réussit à l'imposer à la Pologne que par la contrainte et par de nombreuses violences. Mais cette garantie russe s'exerça d'une façon si singulière qu'il est intéressant de s'y arrêter pour un moment.

La clause de garantie en général est usitée dans les traités d'alliance lorsque deux États prennent cette

précaution contre l'ambition d'un tiers État. Ce qu'on voit d'autre part dans le droit public ce sont les garanties des droits qui ont pour but le maintien et le respect des droits individuels. Ces garanties se trouvent aujourd'hui dans presque toutes les constitutions européennes. Elles ont occupé précisément une place très large dans les premières constitutions françaises, mais à mesure qu'elles sont entrées dans les mœurs et qu'elles ont pénétré profondément pour ainsi dire la conscience nationale, on s'était borné dans les textes successifs à un simple rappel et la constitution de 1875 elle-même a considéré l'existence de ces droits individuels comme un principe si bien acquis en France qu'elle a jugé inutile de faire même un simple rappel (1). Or, la garantie russe introduite par le traité de 1768 n'était ni la sanction d'une alliance, ni celle des libertés individuelles. Quel objet pouvait-elle avoir ? et quels étaient les droits garantis à la Pologne par l'impératrice ? Pour en avoir une idée nette il suffit de se rapporter aux articles mêmes du traité qui l'établit ; parmi les principes garantis en première ligne, on y voit figurer ceux de l'éligibilité du trône et du *liberum veto*. Tandis que les droits assurés aux autres nations par les lois fondamentales avaient pour but

1. Esmein, *Traité de droit constitutionnel français et comparé*, p. 463.

de protéger les libertés individuelles les plus précieuses, Catherine, en sa qualité de garante n'avait d'autre vue qu'entretenir la Pologne en son état de ruine. Les libertés individuelles les plus essentielles à la nation brillaient par leur absence dans la constitution garantie par la Russie. Cette garantie introduite par cette puissance en 1768 apparaît donc comme une véritable anomalie juridique. Aussi a-t-on pu dire, avec juste raison, « que depuis qu'il s'était formé un droit public dans les États européens, on n'avait jamais vu un État garantir à un autre sa constitution » (1). En effet, la constitution d'un État étant une de ses plus précieuses propriétés, il devrait pouvoir y faire tous les changements qu'il juge nécessaire suivant les circonstances. C'est à cela précisément que s'opposait la garantie en portant une grave atteinte à la souveraineté de la République. De plus le dépôt de celle-ci étant sous la garde d'une puissance étrangère, elle présentait une attaque directe à l'indépendance de l'État dont l'essence même consiste dans la libre disposition du gouvernement. Aussi cette question de garantie soulevée à la Diète de 1768 et reprise à celle de 1775 occasionna les protestations les plus violentes de la part de ses membres. Bien que la nouvelle constitution garantie par la Russie ne fût

1. Ferrand, *Les trois démembrements de la Pologne*, t. II, p. 150, 151.

introduite en Pologne qu'à l'aide d'une contrainte, Catherine ne manqua aucune occasion pour rappeler aux Polonais avec quelle scrupuleuse exactitude elle exécutait le traité de garantie ; nous verrons que c'est en vertu de ce dernier qu'elle s'opposa aux réformes de la Diète de quatre ans.

LE CONSEIL PERMANENT DE 1775

Les lois du mois d'avril 1771 présentaient le plan du Conseil permanent auquel était confié désormais le pouvoir exécutif.

L'article premier réglait sa constitution, ses prérogatives et les fonctions de ses membres. Pendant l'interrègne le primat continuait à représenter le roi et le conseil conservait son autorité comme auparavant ; les tribunaux fonctionnaient sans interruption et l'exercice des divers départements suivait le cours habituel.

L'article 2 posait la subdivision du conseil en départements ; il y en avait cinq : Affaires étrangères, Justice, Police, Trésor public et Guerre.

L'article 3 statuait que sans avoir la puissance législative, le conseil aurait la puissance exécutive. Tous les jugements des tribunaux devraient lui être envoyés ; il pourrait évoquer à lui certaines affaires ;

il exigerait les comptes des recettes et des dépenses annuelles, ordonnerait le paiement des dépenses extraordinaires, nommerait les ministres résidant auprès des cours étrangères et veillerait à l'exécution des traités.

L'article 4 désignait les matières réservées à la Diète. Il était défendu au conseil de s'en occuper ; ceux qui auraient proposé de transférer cet article devaient être jugés par la Diète comme criminels d'État. On avait bien senti le danger que présentait ce conseil avec une puissance aussi étendue, et il était facile à prévoir qu'il serait tenté de se substituer au pouvoir législatif en négligeant de convoquer les Diètes ; c'est pourquoi on avait édicté ces dernières règles. Les prévisions d'ailleurs, sur ce point, n'ont pas tardé à se réaliser, malgré la rigueur de ce dernier article. Depuis la Constitution de 1775, le Conseil permanent représentait l'organe exécutif suprême de l'État. Il devait être composé, à l'image de la Diète, de trois éléments : du roi, des représentants du Sénat et de ceux de la Chambre des nonces élus, sauf le roi, tous les deux ans à chaque Diète ordinaire. De même que les grandes commissions de 1764, celui-ci n'avait été qu'une branche de la Diète, nommée par elle en vue d'assurer le fonctionnement du pouvoir exécutif. Mais tandis que les divers ministres siégeaient dans les commissions en vertu même de leurs charges, ils ne pouvaient désormais

participer au Conseil permanent qu'en vertu d'une élection spéciale de la Diète. Sauf les ministres, faisaient partie du conseil : 17 sénateurs et 18 députés, de sorte qu'il réunissait, sans compter le roi, 36 membres. Ce conseil devait être présidé par le roi; tous ses membres étaient élus par la Diète à la majorité de votes secrets. Ce conseil ne devait être, en principe, que l'organe supérieur du pouvoir exécutif; de par sa nature il aurait dû rester étranger à toutes les affaires concernant le pouvoir législatif et judiciaire ; cependant le texte même de la Constitution, tout en lui défendant expressément de s'occuper de la législation, lui confiait l'assignation des fonds réservés pour les dépenses extraordinaires et lui permettait de présenter à la Diète des projets de loi. Le Conseil Permanent était divisé en cinq départements : 1° celui des Affaires étrangères, sous la présidence d'un des chanceliers ; 2° de la Police, sous la présidence du maréchal ; 3° de la Guerre, sous la présidence du grand général ; 4° de la Justice, présidé par un autre chancelier ; 5° du Trésor dirigé par le trésorier. Chacun de ces départements était mis en mouvement par un ministre de la branche administrative ci-dessus nommée. Ainsi, chaque ministre jouait un double rôle d'après la nouvelle constitution ; il était en premier lieu chef hiérarchique du service public qu'il administrait et, d'autre part, en qualité de membre du Conseil permanent, il exerçait en même

temps le contrôle sur la gestion de son propre ministère.

Le Conseil Permanent exerçait un contrôle très étendu sur le pouvoir judiciaire et c'est cette ingérence qui a soulevé dès le début les plus vives critiques. Il accomplissait ses fonctions sous deux formes différentes : 1° *in pleno* lorsque tous les membres du conseil délibéraient ensemble ; 2° par départements séparés. Chacun des départements était composé de 8 membres sauf celui des Affaires étrangères qui en avait 4. La Diète de 1775 assigna un impôt permanent pour l'entretien d'une armée régulière. Cette mesure fut d'une haute importance puisqu'elle donnait à la Pologne la possibilité de constituer pour la première fois un budget dans le sens moderne de ce mot. Avec cette organisation du Conseil Permanent on dépouillait totalement le roi de tout pouvoir exécutif concentré d'une façon exclusive dans ce nouvel organe. Le roi conserva encore la prérogative de promulguer et de publier les lois et décrets en son propre nom, mais il ne pouvait plus convoquer la Diète qu'avec l'assentiment du conseil ; quant à cette autre prérogative royale qui consiste dans la libre nomination aux charges et aux fonctions existantes on lui avait imposé des restrictions les plus étroites ; il ne pouvait dès lors nommer les divers fonctionnaires y compris les ministres que parmi les trois candidats

que lui présentait le Conseil Permanent. Mais ce qui constituait la plus grave atteinte au pouvoir du roi c'est la règle nouvellement introduite d'après laquelle le roi, à l'égal de chacun des ministres dans son département, était astreint à la nécessité de se soumettre aux décisions de la majorité établies dans le Conseil Permanent ; dans le seul cas de partage des voix, l'avis du roi comptait pour deux suffrages. Le roi fut ainsi réduit à la fonction d'un simple président du conseil, mais on peut dire qu'il perdit toute initiative personnelle dans le gouvernement de la République.

Avantages résultant de l'institution du Conseil Permanent. — Le Conseil Permanent fonda avant tout un pouvoir exécutif énergique et il fut par rapport à l'ancien État un progrès réel qui se manifesta surtout dans un meilleur fonctionnement des services publics. Toutes les branches de l'administration étaient centralisées dans 5 départements et désormais chacun d'eux avait la possibilité de procéder d'après un plan systématique fixé d'avance ; d'autre part, les attributions des ministres furent nettement délimitées et de plus ils furent soumis au contrôle du Conseil Permanent. On écarta de cette manière l'ancienne irresponsabilité des fonctionnaires qui provoqua tant d'abus autrefois et rendit presque impossible la marche régulière des services publics.

Malgré ses nombreuses lacunes, cet organe forma comme le premier embryon d'un gouvernement moderne. C'est ainsi qu'on vit apparaître pour la première fois avec le Conseil Permanent des institutions centrales et bien coordonnées qui étendirent leur champ d'action sur les deux provinces réunies : la Couronne et le grand-duché de Lithuanie ; ce fut un effort marqué vers l'unification de l'État.

Le caractère défectueux du Conseil Permanent. — Par sa constitution même le Conseil Permanent ne répondait guère aux règles élémentaires d'un pouvoir exécutif bien organisé ; c'est qu'il nous apparaît comme un corps collégial puisque ce Conseil fut composé de 36 membres ; c'est cette composition nombreuse qui le rendit inapte à une action rapide et en général il manqua de souplesse en tant qu'organe central du gouvernement. Or, c'est précisément la souplesse et la rapidité d'exécution qui caractérisent d'habitude tout pouvoir exécutif bien constitué. Il est incontestable que la collégialité des pouvoirs inaugurée par le Conseil Permanent cadrait mal avec les besoins de l'État et présentait par suite les plus graves défauts. Mais le vice fondamental de cette institution dérivait de son origine ; on voit déjà qu'elle avait été l'œuvre exclusive d'une puissance étrangère qui voulait, par son intermédiaire, s'assurer la domination en Pologne.

En effet, le Conseil Permanent recruté parmi les agents stipendiés de l'ambassadeur russe n'était qu'un instrument asservi à ses volontés ; de même, dans son fonctionnement, ce dernier y exerçait une influence prépondérante et tout le monde savait que les décisions du Conseil Permanent étaient directement influencées et dictées par lui. Voici ce que dit à son sujet un voyageur anglais qui se trouvait en Pologne à la fin du XVIII^e siècle. « Tout le royaume reste sous la garde ou plutôt sous la puissance de la Russie qui y gouverne d'une façon aussi illimitée comme d'une de ses provinces. Le roi n'est rien de plus qu'un vice-roi ; le pouvoir réel de celui-ci est passé aux mains de l'ambassadeur russe qui dirige les affaires du royaume suivant les instructions qu'il reçoit de sa Cour » (1). Dans ces conditions, le Conseil Permanent devenait un instrument de tyrannie étrangère et portait une atteinte flagrante à la souveraineté de l'État polonais.

Aussi la question de sa suppression fut une des premières réformes soumises à la Diète de quatre ans.

Les résultats positifs de cette époque intermédiaire furent la création des *Grandes Commissions* du Conseil Permanent et de la *Commission de l'Éducation* de laquelle nous reparlerons plus loin.

1. Coxe; *Travels into Poland Danemark Sweden*, t. I, p. 88.

PREMIÈRE SECTION

LA DIÈTE DE QUATRE ANS (1788-1792)

CHAPITRE PREMIER

LA FORMATION DE LA DIÈTE CONFÉDÉRÉE ET L'ESPRIT PUBLIC EN POLOGNE ET EN EUROPE AU DÉBUT DU XVIII^e SIÈCLE

Nous voyons au début du xviii^e siècle tous les États européens faire un effort considérable vers l'émancipation de l'État ; c'est dans ce but que les diverses nations substituèrent à leurs anciennes constitutions féodales le régime du gouvernement moderne. Les nombreux partis réformateurs qui se constituèrent en Pologne, dans la seconde moitié du xviii^e siècle n'eurent point d'autre préoccupation et l'objet de leurs revendications fut la réorganisation complète de tous les pouvoirs publics. Dès l'année 1764, de nombreuses réformes ont été tentées dans les diverses parties du gouvernement. Mais toutes les transformations législatives opérées à l'époque intermédiaire

manquent totalement d'un plan systématique ; son œuvre ne résulte aucunement d'un programme politique bien coordonné et fixé au préalable ; aussi sont-elles l'effet des essais et des mesures séparées bien plutôt que des réformes fondamentales. Et cependant, cette courte période, ayant précédé immédiatement la Diète de quatre ans, n'a pas été sans apporter quelque progrès. Celui-ci s'exprima surtout dans la conscience, désormais acquise, par la grande majorité de la nation, qu'un changement radical de l'ancien gouvernement s'imposait en vertu même de la conservation de la souveraineté de l'État. D'autre part, les premières tentatives, faites en vue de l'amélioration de la forme du gouvernement, ont appris que toute idée d'une réforme sérieuse devrait rester à l'état de projet sans l'abolition antérieure du protectorat étranger, puisque les meilleures intentions des réformateurs se heurtaient constamment contre la résistance des clauses imposées par la garantie russe. Il s'agissait, avant tout, de briser cette ingérence extérieure. C'est pour cela qu'on songea en premier lieu à l'augmentation de l'armée et des impôts et on n'attendait qu'un moment propice pour réagir contre la domination russe afin de pouvoir développer ensuite une action législative, tout à fait indépendante. On arriva à cette conclusion que, pour conserver la souveraineté de l'État, une force armée était indispensable, « car les traités et

les garanties ne sont exécutés que jusqu'à l'époque où les puissances qui les ont signés trouvent une occasion de les violer impunément ». C'est du moins l'opinion de Coxe : « Seulement, ces États, dit-il, peuvent rester indépendants et souverains qui peuvent se défendre par leurs propres forces, un esprit d'unité étant prêt constamment à repousser l'ennemi, même cette jalousie systématique qui force les États contemporains à garder un certain équilibre politique, n'est pas une garantie beaucoup plus solide que la sainteté de tous les autres traités (1).

L'occasion pour secouer le joug étranger se présenta en 1788 avec le bouleversement subit de la situation politique en Europe ; Catherine, engagée dans la guerre contre les Turcs, était trop occupée pour se mêler des affaires de la Pologne ; de plus, en 1788 fut rompu le traité russo-prussien et depuis cette année les rapports diplomatiques entre ces deux États sont devenus très tendus ; la Russie noua alors une alliance avec l'Autriche, tandis que la Prusse se mit à la tête d'une coalition composée de la Turquie, de la Suède et de la Hollande ; la Russie avait désormais contre elle ces quatre puissances ; sans compter l'Angleterre qui lui était hostile. Les embarras dans lesquels tomba la Russie donnèrent plus de liberté à la Pologne en y fortifiant l'espérance de s'affranchir bientôt de sa

1. Coxe, *Travels into Poland, Danemarck, Sweden*, t. I, p. 31.

domination. C'est au milieu de ces circonstances politiques que fut convoquée en 1788 la Diète de quatre ans.

LA CONVOCATION DE LA DIÈTE DE QUATRE ANS

Avec les universaux envoyés pour assembler les diétines anté-comitiales, le roi faisait parvenir en même temps aux personnages les plus influents de tous les palatinats des circulaires dans lesquelles il leur recommandait de rédiger les instructions pour leurs futurs nonces de telle façon que la question de l'augmentation de l'armée y figurât parmi les premières revendications. Cette fois l'avis du roi fut suivi fidèlement dans tous les palatinats. La Diète fut convoquée à Varsovie pour le 6 octobre 1788. Ce fut le 6 octobre que les États se réunirent. Le lendemain, le 7 octobre, ils formèrent l'acte de confédération et le signèrent.

L'acte de la confédération signé le 8 octobre 1788. — L'idée de transférer la Diète en une confédération vint du parti patriotique qui la suggéra au début de cette assemblée. Comme le sort de l'État dépendait entièrement de cette Diète et comme d'autre part personne n'avait intérêt à ce qu'elle soit rompue, le projet d'une confédération essentiellement destinée à éviter les suites fâcheuses du *liberum veto* fut reçu à l'unanimité des suffrages.

Cet accord parfait exprimé par la nation donna à la future Assemblée législative toute la force et la légalité qui lui étaient nécessaires. Le premier jour de la réunion de la Chambre des nonces, le projet de confédération fut accepté sans la moindre opposition et dès la première séance il avait été signé par tous les sénateurs et les nonces réunis dans la Diète. Le vœu général désigna Malachowski pour maréchal de la Couronne ; pour la Lithuanie on élut pour la même dignité le prince Sapieha. L'ambassadeur russe qui craignit de voir placer à la tête de la Diète confédérée un homme aussi inflexible que Malachowski essaya, par des menaces, de le détourner du bâtonnat. Celui-ci qui ne s'était montré jusque-là que disposé à accepter la place de confiance qu'on lui offrait la demanda ouvertement lorsqu'il s'aperçut qu'elle exigeait un certain courage. C'est alors qu'il dit publiquement en pleine Diète : « Je prie tous mes collègues de me permettre d'être utile à mon pays ; j'irai avec eux partout où leurs lumières me conduiront ; et en me plaçant à la tête de la nation, je veux prendre sur moi toutes les responsabilités (1). » Malachowski fut, dans ces conditions, nommé par acclamation générale maréchal de la Couronne et le prince Sapieha celui de la Lithuanie.

1. Ferrand, *Les trois démembrements de la Pologne*, t. II, p. 194.

L'acte de la Confédération. — Le but que se proposait cette assemblée est exprimé très nettement dans le préambule de l'acte même de la Confédération. Voici sa teneur : « Réunis ici par l'autorisation de Sa Majesté et confirmés par son seing, nous sommes animés du même esprit et nous n'avons d'autre désir que de voir notre patrie heureuse et l'assurer contre tout danger. Pour y parvenir, nous nous unissons sous le nœud d'une Confédération générale. Aussi nous voulons maintenir intact notre droit de délibérer librement, en respectant néanmoins les lois qui nous garantissent : l'exercice du culte catholique romain, l'intégrité des possessions territoriales de la République, le gouvernement libre républicain, la personne, la dignité et toutes les prérogatives du trône de Sa Majesté le roi Stanilas Auguste, enfin les prérogatives attachées à toutes les magistratures ainsi que la sûreté des propriétés des citoyens. Mais comme toutes ces prérogatives nationales ne sauraient être solides sans que la force publique ne les protégeât efficacement contre toutes les entreprises dangereuses, nous voulons donc avant tout sacrifier nos fortunes, autant qu'il dépendra de nous à l'effet d'augmenter l'armée nationale. Nous nous réservons à l'avenir la faculté d'introduire dans la Diète actuelle les améliorations intérieures que nous croirons utiles pour le bien et le bonheur de la République, sans nous immiscer dans les affaires

particulières des citoyens (1). Cette Confédération différait profondément de toutes celles qui avaient eu lieu antérieurement en ce qu'elle était présidée par le roi et qu'au lieu d'être dirigée contre l'ordre légal, elle tendait au contraire à le rétablir, elle voulait rendre à l'État sa souveraineté primitive par l'amélioration du gouvernement. Le but principal de cette Diète confédérée a été la réorganisation des pouvoirs publics. L'acte de la Confédération contenait quatre articles essentiels. Ils étaient relatifs à : 1° l'augmentation de l'armée proportionnellement à l'état des finances du pays ; 2° le maintien de la forme ancienne du gouvernement ; 3° la conservation de tous les dignitaires et ministres existants ; 4° la faculté d'introduire les réformes nécessaires. On y inséra de plus un article jusqu'alors inusité, d'après lequel, le vote public devait être suivi par un vote secret dès qu'un membre quelconque de la Diète le demanderait. Ce supplément était dû à l'inspiration patriotique dans le but de permettre aux députés trop timides de s'affranchir de toute pression extérieure, et ne suivre que la voix de leur conscience. En se constituant sous le nœud d'une Confédération, la Diète de quatre ans eut un avenir assuré puisque la loi de la majorité s'imposait pour

1. Acte de la formation de la Confédération de Varsovie durant la Diète Constituante de 1788-1792. M. N. S. *Annales pol. de Chodzko* (Musée polonais Rappevsroyl).

la décision de toutes les matières qui seraient discutées dans l'Assemblée législative.

La Diète de quatre ans fut inaugurée sous la forme de confédération sans aucune contrainte extérieure, sans la plus légère opposition et remplissant soigneusement tous les règlements prescrits par les textes, se conforma scrupuleusement à tous les principes de la légalité. Cette confédération n'avait nullement le caractère insurrectionnel, puisqu'elle se constituait sous la présidence du roi et avec sa volonté ; elle ressemblait encore moins à une guerre civile, car tous les partis existants sentaient le besoin d'une réforme gouvernementale. La forme confédérée de la Diète présentait à cette époque tous les avantages ; elle préservait la Diète de l'application du *liberum veto* et permettait de prolonger sa durée au delà du délai de six semaines qui était régulièrement assigné aux Diètes ordinaires, et qui était insuffisant pour l'œuvre de réforme qu'on se proposa d'accomplir.

3°. LES PARTIS POLITIQUES A LA DIÈTE DE QUATRE ANS

Au moment de la convocation de la Diète, le pays politique était divisé entre trois grands partis : 1° le parti patriotique ; 2° le parti royal ; 3° le parti républicain. Nous allons rapidement passer en revue chacun d'eux.

1° *Le parti patriotique* exerça une influence prépondérante à la Diète de quatre ans, et ses chefs furent les principaux inspireurs des réformes qu'elle avait accomplies. Ce parti groupait les hommes les plus éminents, aussi bien par leur talent que par leurs qualités morales. On y voyait siéger à côté d'hommes d'un certain âge qui avaient une grande expérience parlementaire, de nombreux représentants de la jeune génération sortis de nouvelles écoles et inspirés des principes politiques modernes. Le programme politique du parti patriotique était essentiellement dirigé vers trois grandes réformes :

a) L'introduction de l'hérédité du trône et l'abolition de l'éligibilité de la couronne qui était destructrice de tout pouvoir exécutif bien organisé ;

b) La suppression du *liberum veto* et des confédérations ;

c) La réforme sociale, basée sur l'émancipation des villes royales ; elle avait pour but de restituer à ses habitants leur autonomie municipale originaire.

Les conclusions pratiques auxquelles arrivèrent les membres de ce parti, c'est que pour la réalisation de ce programme général il fallait tout d'abord fortifier le pays et l'abriter contre les dangers extérieurs ; aussi l'augmentation des forces militaires leur parut comme une condition préalable à toute réforme gouvernementale. A côté de cela, ils s'étaient bien rendus compte que ce serait encore insuffisant pour

soutenir la nouvelle politique et que l'appui d'une alliance politique s'imposait dans les circonstances au milieu desquelles se trouvait alors l'État de la République ; c'est ainsi qu'ils avaient songé à une alliance avec la Prusse qui devait soutenir leur programme de réformes et qui, dès le début de la Diète, envoyait des propositions en ce sens à Varsovie. La réforme qui offrit les plus grandes difficultés a été celle de l'éligibilité du trône ; cette institution était consacrée par les textes constitutionnels les plus anciens ; se trouvant consacrée par une longue tradition, elle acquit un grand prestige et parut comme une de celles auxquelles la majorité de la nation a été le plus attachée ; d'autre part, elle faisait corps avec les lois fondamentales expressément garanties par la Russie en 1768.

Il y avait donc une double entrave à son abolition qui aurait suffi pour briser la volonté des hommes les plus hardis. Et cependant malgré toutes ces difficultés, les réformateurs du parti patriotique n'ont pas hésité à revendiquer sa suppression dans un des premiers articles de leur programme. L'extrême délicatesse du problème qu'ils voulaient résoudre ne leur échappait point et ils étaient préparés d'avance à rencontrer une forte résistance dans le sein de la Diète. Néanmoins ils continuèrent à persister jusqu'à la fin dans cette revendication, car ils considéraient l'éligibilité du trône comme la source première

de la décadence de l'État. Tous leurs efforts tendaient à associer les libertés individuelles avec une forte organisation du gouvernement capable de sauvegarder l'unité et l'indépendance de l'État. Pour lui restituer toute sa force ils trouvèrent nécessaire de faire participer les villes aux affaires publiques et assurer une protection légale aux paysans. Ils avaient voulu opérer toutes ces réformes à l'aide d'une évolution progressive en basant leur action sur les mœurs et le passé historique de la nation.

Parmi les membres les plus célèbres du parti patriotique il faut citer : Stanislas Malachowski, l'abbé Kollataj et les deux frères Potocki. St. Malachowski était un de ceux qui lui firent la plus grande réputation. Avec un caractère impeccable et un patriotisme sans égal il sacrifia sa vie entière au bien public de la Patrie ; sa vertu et son zèle pour les causes publiques lui avaient acquis un titre définitif à la gloire. C'est à cause de son grand caractère et de la noblesse de ses sentiments qu'il fut surnommé l'Aristide polonais. En qualité de maréchal de la Diète il se signala par une activité infatigable. L'abbé Kollataj était un des publicistes les plus connus de l'époque ; nous aurons d'ailleurs l'occasion d'en dire un mot en parlant de la littérature politique de la Diète de quatre ans. Quant aux frères Potocki c'étaient des hommes d'une instruction très étendue et des organisateurs politiques hors ligne ; aussi leur colla-

boration fut d'une grande utilité à la Diète confédérée et il n'est pas exagéré de dire que l'œuvre législative de cette assemblée était due en grande partie à leur initiative. Sauf ces trois champions le parti patriotique concentra dans un milieu homogène l'élite même de la nation. On ne peut pas trouver une seule réforme opérée à cette Diète sans l'intervention d'un de ses membres ; surtout dans la seconde période de son existence toute sa direction passa exclusivement dans les mains du parti patriotique. C'est ainsi que la Constitution du 3 mai 1791, l'œuvre la plus glorieuse de cette assemblée législative était due entièrement à l'inspiration de ses chefs.

2° *Le parti royal.* — Au point de vue des relations diplomatiques, ce parti voulait s'appuyer sur une alliance avec la Russie ; c'est par l'intermédiaire de cette puissance qu'il comptait opérer ses réformes intérieures et rendre à l'État son ancienne vigueur. Au point de vue des réformes gouvernementales son point de départ était la consolidation du pouvoir royal, car il considérait que la décadence de l'État dérivait directement de l'affaiblissement de son autorité.

Pour ce parti, le gouvernement anglais présentait l'idéal politique ; c'est aussi sur la constitution anglaise qu'il a voulu baser le plan de ses réformes.

Il demandait avant tout l'élargissement des droits de la couronne et l'introduction d'un gouvernement fort et indépendant ; pour atteindre ce but, l'établissement de l'hérédité du trône lui paraissait comme indispensable. Sur ce point donc il était parfaitement d'accord avec le parti patriotique pour rendre au roi la place de représentant unique du pouvoir exécutif ; ils ont cru nécessaire de lui restituer la nomination de tous les fonctionnaires sans exception, aussi bien civils que militaires, lui assurer le commandement suprême de l'armée, le droit de conclure les traités et celui de faire grâce. A côté de cela il avait voulu garantir au roi une certaine participation dans le pouvoir législatif. Il demandait l'émancipation de toutes les classes de la nation, une meilleure répartition des impôts, l'abolition du *liberum veto* et l'augmentation de l'armée.

Devant la nécessité d'opérer une transformation dans l'ancien gouvernement, les législateurs de la Diète de quatre ans ont étudié successivement les diverses constitutions européennes. Celle de l'Angleterre attira tout particulièrement leur attention, comme le modèle le plus achevé d'un gouvernement moderne ; ils furent frappés par la force et par l'unité de cet État qui a su si bien concilier un pouvoir énergique avec des libertés individuelles bien comprises. Stanislas Potocki, un des promoteurs du parti

patriotique aurait même dit à la veille de la Diète de quatre ans :

« Si nous pouvions introduire en Pologne une forme de gouvernement analogue à celle de l'Angleterre, celle-ci serait la meilleure de toutes (1).

En règle générale, le programme du parti patriotique fut orienté beaucoup plus du côté de la constitution française que de celle de l'Angleterre. Ce fut surtout le parti royal qui se basa sur le modèle de la constitution anglaise ; il y avait recours d'autant plus volontiers qu'il trouva dans cette forme du gouvernement un appui solide pour son programme de réformes. La principale revendication qui consistait dans la consolidation du pouvoir royal fut consacrée depuis longtemps dans le régime anglais. Ce parti ne se borna pas seulement à citer comme les autres certains principes de la Constitution anglaise ; il les reproduisait en entier comme le modèle parfait devant être textuellement imité par le gouvernement polonais ; il déclarait que celle-ci répondait si bien à tout son programme qu'il était superflu de formuler un plan d'une nouvelle Constitution pour la Pologne et que la Constitution anglaise pouvait être adaptée sans grande modification à ses besoins spéciaux.

Pour populariser dans la nation la connaissance des institutions anglaises, le parti royal fit paraître

1. Lobavzewski, *Testament politique dédié à un fils de la Patrie*.

un essaim de brochures parmi lesquelles on peut citer : *La Description de l'ordre des délibérations dans le Parlement anglais* (Varsovie, 1790) et un écrit de M. Lobavzewski : *Système de libertés polonaises comparé à celles d'Angleterre* (Varsovie, 1789). On vit s'élever à cette occasion une polémique très animée entre les deux partis. Les adeptes du parti royal, en exposant les événements révolutionnaires de la France, essayèrent de prouver tous les vices de sa constitution et par contraste relever les qualités et les mérites du gouvernement anglais. Le parti patriotique riposta à ces brochures par une publication intitulée : *Les Observations sur le gouvernement anglais et d'autres qui sont utiles à un peuple libre* (Varsovie, 1791). On y avait à tâche de démontrer les côtés faibles du gouvernement anglais qu'on leur citait comme irréprochable et de mettre en relief la supériorité de la Constitution française. En réalité le programme monarchique affiché par le parti royal fut dès le début très impopulaire à la Diète ; il restait encore au fond de la nation une méfiance traditionnelle contre le pouvoir divin et nous avons eu l'occasion de voir que de tout temps en Pologne on mettait des formes étroites au pouvoir monarchique pour se préserver contre l'absolutisme. Le parti royal fut recruté parmi les hauts dignitaires de la cour et il était présidé par le roi lui-même. Comme il a trouvé une forte résistance

à la Diète et que le nombre de ses adhérents fut dès le début très restreint il n'a pas pu subsister très longtemps et dès la seconde période de la Diète le parti royal fut dissout et ses membres fusionnèrent avec le parti patriotique.

3° *Le parti républicain* fut composé exclusivement des disciples de l'ancien régime et constitua à proprement parler le parti conservateur. Ils avaient posé à la base de leurs revendications le maintien de l'éligibilité du trône, du *liberum veto*, des privilèges exclusifs de la noblesse en un mot tout l'échafaudage de l'ancienne constitution fut scrupuleusement conservé. Cependant ce parti était pour ainsi dire subdivisé en deux catégories de membres; les uns pris dans les hauts fonctionnaires de l'État pour la plupart corrompus par la Russie; ceux-ci demandaient le maintien de l'ancienne organisation dans son intégrité parce que celle-ci leur assurait le pouvoir et l'influence dominante sur les affaires de l'État. La seconde catégorie de ses disciples était composée de la noblesse terrienne; celle-ci était plus désintéressée dans son action politique, mais elle demandait aussi la conservation de l'ancienne constitution parce qu'elle était convaincue que d'elle dépendaient le bonheur et la grandeur de la Pologne. C'est ce parti qui montra la plus grande résistance aux changements qu'on voulut opérer dans la forme du gouvernement à la Diète de quatre ans.

L'un des représentants les plus en vue du parti républicain fut St. Rzewuski ; celui-ci se fit une grande réputation par ses écrits politiques qui constituaient comme le Code politique des anciens dogmes politiques. Cependant les membres de ce parti, tout en se montrant les défenseurs de l'ancienne organisation, n'allaient pas jusqu'à demander la conservation totale de l'ancien état de choses. Le besoin d'un changement était trop évident, et la décadence de l'ancienne République trop profonde, pour que ceux-ci ne l'aient pas aperçu.

Mais, imbus de vieux préjugés, ils ne voulaient point chercher le mal dans les principes mêmes de l'ancienne organisation, mais ils soutenaient que toutes les faiblesses découlaient de leur application qui était vicieuse et mal réglée. Au lieu d'écarter la source même des abus et opérer des réformes efficaces, les adeptes du parti républicain se sont contentés d'indiquer quelques palliatifs incapables dans ces circonstances, de relever l'État de sa décadence. Aussi leur efforts ne furent dirigés que dans une seule direction ; améliorer les anciennes institutions en leur assurant un fonctionnement plus régulier. Quant à la réorganisation de certains pouvoirs publics, qui étaient trop faibles pour assurer l'unité de l'État et qui ne répondaient plus aux besoins du gouvernement moderne, ils n'y avaient jamais songé. Les tendances décentralisatrices de ce

groupement recevaient un nouvel encouragement du mouvement révolutionnaire venant de France. Et ce qui paraît surprenant à première vue, c'est que le parti le plus rétrograde, en Pologne, s'est appuyé sur les principes révolutionnaires pour soutenir son programme, malgré les différences profondes qui séparaient ces deux mouvements. C'est ainsi que la révolution française est partie du principe de la liberté ; les disciples du parti républicain se sont opposés aux nouvelles réformes également au nom du principe de la liberté. Il est vrai que ces deux libertés ne se ressemblaient que par leurs noms ; la liberté française était une liberté pour la masse de la nation ; celle du parti républicain, en Pologne, fut une liberté exclusive d'une seule classe fondée sur le privilège. Cependant il s'était servi souvent des formules révolutionnaires, car celles-ci se prêtaient par un certain côté pour consolider leurs revendications. Il arriva ainsi que la réaction prit, à la Diète de quatre ans, l'apparence du progrès et lui permit d'agir d'autant plus à l'aise en vertu des anciens préjugés. On voyait les mêmes hommes qui luttaient pour le maintien de la constitution féodale avec tous les dogmes surannés se couvrir des principes de Rousseau et d'autres auteurs de l'époque révolutionnaire ; ceux mêmes qui s'opposaient au moindre changement dans l'ancienne forme du gouvernement répétaient textuellement les grandes phrases contre

le despotisme et la tyrannie et ils reprochaient même au parti patriotique d'être suranné et de ne pas suivre suffisamment le courant du progrès (1).

A côté de ces trois principaux partis politiques, il en existait un certain nombre d'autres, mais qui n'exerçaient point d'influence directe sur la marche de la Diète. On distinguait nettement, au début de cette assemblée, deux courants profondément séparés par leurs tendances politiques : d'une part le courant réformateur, qui se dirigeait ouvertement vers la constitution d'un gouvernement moderne avec toutes ses libertés constitutionnelles ; celui-ci fut personnifié dans le parti patriotique ; d'autre part, le mouvement rétrograde du parti républicain, basé sur la conservation de l'ancienne forme du gouvernement et de tous ses anciens principes. C'est le premier qui obtint à la Diète de quatre ans une prépondérance marquée et prit la direction maîtresse de ses travaux législatifs.

1. Pilat, *Littérature politique de la Diète de quatre ans*, p. 80-83.

NOTIONS SOMMAIRES SUR LA LITTÉRATURE POLITIQUE
DE LA DIÈTE DE QUATRE ANS

Sans entrer dans une analyse détaillée de la littérature politique de la Diète de quatre ans, une des plus riches et des plus intéressantes de l'époque, nous voudrions indiquer certains de ses traits caractéristiques. Elle forme d'ailleurs, à cause de sa nature essentiellement pratique, un complément nécessaire de l'œuvre législative des réformateurs de ce temps. Les transformations demandées par les divers représentants de cette littérature n'ont pas d'autre but que celui visé par les hommes politiques de la Diète de quatre ans, c'est-à-dire l'amélioration du gouvernement et la constitution d'un État unifié. Tous les publicistes sans différence de couleur et de parti, étaient sortis du domaine de la doctrine et leurs écrits étaient nettement orientés vers des tendances pratiques. Tandis qu'en France, la majorité des auteurs politiques se proposait d'organiser la constitution d'après des théories abstraites, en Pologne, au contraire, la doctrine se pliait devant les nécessités dictées par les circonstances. Aussi la littérature politique de cette époque fut-elle considérée à juste titre comme un des collaborateurs les plus actifs du mouvement réformateur entrepris par la Diète. Ses

écrits concernaient toutes les branches de l'organisation politique et ils étaient innombrables ; c'est là, à coup sûr, une des sources les plus précieuses qui peut servir à reconstituer le mouvement de cette époque et qui reflète d'une manière exacte son esprit et ses tendances. Pour avoir une idée d'ensemble sur cette littérature politique, il suffira de citer trois auteurs : Konarski, Kollataj et Staszyc.

Ce furent ses représentants les plus éminents qui cristallisèrent dans leurs écrits les trois grandes réformes entreprises par la Diète de quatre ans : 1^o la suppression du *liberum veto* ; 2^o la réforme sociale ; 3^o l'établissement du trône héréditaire.

Konarski fut même par sa production littéraire un peu antérieur à la Diète de quatre ans, puisque son célèbre écrit intitulé : *Sur la forme utile des délibérations* avait paru en 1761 ; nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner à propos des premières tentatives de la suppression du *liberum veto* qui datent de la Diète de 1764. Le nom de Konarski resta à jamais inséparable de cette dernière réforme ; mais, comme il exerça une influence décisive sur les travaux législatifs de la Diète de quatre ans, nous croyons pouvoir légitimement lui assigner le rang qu'il a mérité parmi les écrivains politiques de cette période. L'écrit susmentionné par sa critique approfondie du *liberum veto* épuisa en quelque sorte tous les arguments qu'on pouvait faire valoir contre cette institution ;

aussi avait-il contribué pour une large part à faire triompher cette réforme.

Résumé de l'écrit : Sur la forme utile des délibérations. — Dans une première partie de l'ouvrage, l'auteur commence par chercher les moyens qui pourraient rendre l'usage du *liberum veto* moins nuisible; mais, après avoir passé en revue un certain nombre de remèdes, il arrive à la conclusion que toutes les restrictions qu'on lui imposerait ne pourraient empêcher les abus antérieurs.

Comme l'usage du *liberum veto* était un obstacle permanent à la tenue des Diètes et comme, d'autre part, la République ne pouvait subsister sans un organe législatif régulier, il ne restait qu'une seule issue pour combler cette grave lacune; il fallait se résigner à renoncer à l'usage du *liberum veto* et l'abolir définitivement, car c'est là que résidait la source même du mal qui provoqua pendant tant de siècles l'inertie des assemblées législatives. En remontant à la cause première de la désorganisation de l'État il trouve qu'elle s'explique tout naturellement par le chômage continu des Diètes. « Le genre humain, dit-il, a besoin sans cesse d'une surveillance étroite et on doit le forcer à bien faire. Comment peut-on s'étonner que les lois restent inexécutées et sans vigueur puisque les Diètes qui sont leurs uniques gardiens n'existent presque pas ».

Il démontre ensuite que, jusqu'en 1536, ses décisions passaient à la majorité des voix, comme cela se pratiquait ailleurs. Que ce n'est qu'à partir de l'assemblée de 1652 que la majorité dut se soumettre à l'avis de la minorité. C'est alors qu'il cherche la loi sur laquelle on avait pu se fonder pour légitimer la rupture des Diètes. Voici en quels termes il s'exprime : « je ne demande point si chaque nonce a le droit d'opposer son *veto* et de contredire les mesures qu'il trouve dangereuses pour la Patrie et pour le bien public et si son opposition doit être valable ; il n'y a pas de contestation possible sur ce point ; il est certain que chaque nonce possède un pareil droit ; mais ce que je voudrais savoir, c'est s'il résulte de ces droits qui garantissent aussi largement leur indépendance la possibilité de rompre les Diètes ». En un mot, ce qui était contestable selon l'auteur, c'est le *liberum rumpo* et non pas le *liberum veto*.

Comme d'après une opinion très répandue on voulait faire dériver cet usage du texte de la Constitution de 1505, il s'y arrête un moment ; mais celle-ci ne parle que « de la volonté générale » d'un « commun accord ». Il fallait donc avant tout se fixer sur le sens véritable des mots « volonté générale ». Ce serait d'après l'auteur le consentement obtenu de tous, c'est-à-dire d'une majorité de l'assemblée, bien qu'il ne soit pas unanime. A cet effet, il cite l'exemple

de nombreuses républiques, comme celles de Venise, de la Hollande et de bien d'autres, où toutes les affaires furent toujours décidées par le consentement de la pluralité et non de l'unanimité. Ici, l'auteur prononce un principe catégorique : « Là, dit-il, où la majorité s'accorde pour une mesure quelconque et prend légalement des résolutions en vue du bien public, le consentement de l'autre partie de l'assemblée est présumé, *car la minorité doit toujours s'incliner devant l'avis de la majorité.* » Jusqu'à présent, l'auteur considère comme illégal la rupture des diètes puisqu'elles ne peuvent s'appuyer sur aucun texte ; mais il voudrait conserver la vigueur au droit de *veto* proprement dit. Néanmoins, à la suite des observations ultérieures, il arrive à reconnaître que la source de la rupture des diètes se trouve précisément dans le *liberum veto* ; or, comme son fonctionnement n'est pas possible sans abus il aboutit par des déductions successives à demander la suppression du *liberum veto* auquel il était attaché par les liens de la tradition ; il renonce ainsi à ses idées théoriques devant les nécessités de fait qu'il trouve décisives. C'est alors qu'il essaie de justifier le système de la majorité. « Si nous demandons, dit-il, à un opposant récalcitrant la raison d'être de sa protestation, son argument décisif sera : « Il me plaît d'agir ainsi, je suis libre et je le peux sans avoir besoin de justifier mon action. » L'auteur

se demande si un pareil argument est d'accord avec la saine raison. Il prouve d'une façon éloquente que non seulement la loi de la majorité est parfaitement conforme à la liberté, mais que là où cette majorité n'a pas de voix décisive, la véritable liberté ne peut exister. Car autrement il pourrait arriver que quelques centaines de membres soient d'accord sur une mesure donnée; qu'un seul pourrait s'y opposer, bien qu'elle ait été la plus salutaire; et malgré cela il arriverait que quelques-uns ou un seul domineraient ou édicteraient des lois à toute la Diète. « Est-ce là notre liberté, s'écrie-t-il? nous disons très justement que nous ne voulons souffrir aucun tyran, et tout à coup nous nous soumettons volontairement à la domination d'une légion de petits tyrans; la liberté peut-elle véritablement coexister avec une telle tyrannie publique? » La conclusion sur ce chapitre est que la saine raison exige qu'un seul ou quelques-uns des membres de l'assemblée soient obligés de céder au plus grand nombre. Après avoir démontré que la loi même s'oppose à la rupture des diètes et que le principe majoritaire s'accorde entièrement avec le maintien de la liberté en général, il prouva que plus particulièrement la liberté polonaise ne pouvait se conserver sans l'introduction de la règle de la pluralité dans ses assemblées législatives. Voici comment il continue : « Je ne dis pas qu'un tel ordre de délibérations

transformerait aussitôt le pays en un paradis et que nous serions parfaitement heureux ; je ne dis pas non plus que ce système mènera à la perfection, car le système majoritaire a aussi ses défauts.

« Mais qu'y a-t-il de parfait au monde ? Ce qu'on peut soutenir en tout cas d'une manière sûre, c'est que la pluralité est un des moyens les plus salutaires de délibérations et qu'elle est en mesure d'assurer le fonctionnement régulier de l'organe législatif. Il faut donc l'admettre dans notre législation comme le système qui présente le moins d'inconvénient pour le pays. Il aura déjà ce grand avantage, dit l'auteur, que les diètes devront toujours aboutir. »

L'ouvrage de Konarski n'est qu'un long plaidoyer dirigé contre le *liberum veto*. Au début, il critique surtout l'usage abusif qui s'était introduit de rompre les diètes ; mais tout en défendant cette dernière, il avait voulu tout d'abord conserver dans son intégrité le *liberum veto* proprement dit. N'étant pas un simple doctrinaire, il se retourne immédiatement vers la pratique pour voir ce qui se passe en réalité. Il arrive alors à la conscience nette que l'usage du veto amène fatalement des abus et ne cadre point avec la marche régulière de l'assemblée législative.

Dès ce moment, il demande énergiquement la suppression définitive du *liberum veto*.

L'auteur soulève dans son écrit le problème depuis longtemps débattu et non encore résolu quant au

système de vote qui pourrait assurer au pays une meilleure représentation dans les assemblées législatives ; la question était de savoir si c'est le principe de la majorité ou celui de la minorité qui se prêtait le mieux à ce but. Konarski n'hésite pas pour déclarer que c'est le premier qui s'impose comme le seul conforme au maintien de la liberté. Nous avons cru intéressant de reproduire à ce sujet quelques-uns de ses arguments les plus topiques qui datent de la seconde moitié du XVIII^e siècle ; il est intéressant à constater que toutes les raisons qu'il fournit à l'appui du système majoritaire sont presque identiques avec celles qui sont données fréquemment dans les assemblées législatives contemporaines. Mais ce qui est encore plus curieux à noter, c'est que l'auteur dont nous parlons a été en théorie plutôt enclin vers le système opposé ; il était convaincu en principe que les minorités aussi bien que la majorité, avaient un droit légitime de faire valoir leurs intérêts à la Diète. Nonobstant ses préférences personnelles, dès l'instant où il s'était aperçu que ce régime était incompatible avec le fonctionnement régulier de l'organe législatif, il se décida à admettre le contraire en se déclarant ouvertement pour le système majoritaire ; s'il s'était ainsi définitivement rangé vers ce dernier, ce n'est pas qu'il le croyait à l'abri de tout reproche et l'envisageait comme le dernier mot de la perfection ; mais, comme il le dit lui-même, c'était jusqu'alors le seul

moyen de garantir une marche régulière aux diètes et qui s'imposait en ce sens qu'il présentait moins d'inconvénients que les autres.

Il faut supposer que l'écrit de Konarski réussit à convaincre définitivement la nation puisqu'à la Diète de quatre ans ceux qui tenaient encore au maintien du *liberum veto* appartenaient aux unités tout à fait exceptionnelles.

Kollataj fut une des personnalités qui dominèrent leur siècle aussi bien par la souplesse de son talent que par une activité inlassable. C'est sous sa direction qu'avait été rédigé le plus grand nombre de projets soumis dans la suite aux délibérations de l'Assemblée législative. Au moment de l'ouverture de la Diète de quatre ans, il groupa autour de lui dans un cercle bien uni, des collaborateurs zélés qui devaient l'aider dans la réalisation du programme réformateur. C'est sa maison qui constitue pour ainsi dire le point central de la propagande politique ; ses ennemis la surnommèrent « La Forge de Kollataj » (1). Bien qu'il ne fit point partie de l'assemblée à cette époque il y exerça dès le début le plus grand ascendant.

Ce n'est qu'en 1790 qu'il fut nommé membre de la députation constitutionnelle et alors seulement il devint officiellement un des chefs les plus mar-

1. Smolenski, *la Forge de Kollataj*, p. 1.

quants du parti patriotique ; c'est lui qui souleva à la Diète les problèmes les plus actuels et collabora d'une façon étroite à la rédaction de la nouvelle constitution. Il attacha son nom avant tout à la réforme sociale dont il se fit le champion le plus ardent. Son premier écrit politique qui le fit valoir aussitôt comme un auteur de premier ordre était : *Les lettres de l'anonyme à propos de la future Diète adressées à Stanislas Malachowski, référendaire de la Couronne*. Celui-ci ayant paru au moment même où la Diète devait commencer l'œuvre de la réforme du gouvernement lui offrait un projet achevé de la future constitution en lui indiquant en même temps les moyens de l'opérer. Kollataj commence par y faire une critique très sévère de l'ancien régime : « Quelle est cette liberté, dit-il, quel gouvernement est-ce auquel dans l'espace de deux ans on permet d'agir seulement pendant six semaines ; qui doit s'insurger contre sa propre constitution s'il veut être actif, car chaque Confédération n'est rien d'autre qu'une insurrection contre les lois en vigueur (1). » En passant à l'analyse particulière des pouvoirs publics ordinaires, il adresse de graves reproches à la faiblesse de l'ancien pouvoir exécutif : « Le premier défaut, dit-il, de notre système politique est que nous n'avons pas voulu avoir jusqu'à présent un véritable gouvernement.

1. Kollataj, *Lettres de l'anonyme à propos de la future Diète adressées à Stanislas Malachowski*, partie II, p. 25.

Nous nous vantons de nos libertés et au fond notre constitution ne fait voir qu'un gouvernement féodal mitigé d'une aristocratie. La nation ne s'était jamais rendu compte que le gouvernement républicain ne consiste pas dans le dépouillement du roi de ses prérogatives, mais sur une action continuelle des représentants de la nation exécutant sa volonté ». Après avoir mis en relief les défauts principaux de l'ancienne organisation d'État, il indique les moyens de les réformer. Le principe fondamental sur lequel il voulait baser la nouvelle constitution était la garantie de la liberté et de la propriété individuelle à tous les citoyens ; il démontra la nécessité de créer un organe législatif permanent qui, sans faire un nombre trop considérable de lois, veillerait mieux à leur exécution. Pour fonder un gouvernement stable, il voit le besoin de consolider l'autorité du roi par l'introduction de l'hérédité du trône. Il considère la séparation des pouvoirs comme une condition essentielle pour la liberté ; aussi demande-t-il qu'aucun des membres de la Diète ne puisse participer au pouvoir exécutif qui se trouvait centralisé dans les grandes commissions. Kollataj, bien que républicain au fond, demanda la consolidation du pouvoir royal. C'est ce premier écrit qui a été considéré comme une des œuvres les plus importantes de la littérature politique de la Diète de quatre ans. Mais c'est la réforme sociale que l'abbé Kollataj considéra comme la plus

fondamentale ; c'est lui, en effet, qui fut le premier à soulever la question des villes à la Diète et il était dans toutes les circonstances leur défenseur le plus ardent. Il demandait pour elles l'abrogation du droit teutonique et un gouvernement municipal autonome ; il voulait également qu'on leur accordât des droits politiques et pour cela il croyait utile de créer à la Diète une Chambre spécialement réservée aux villes. A côté de ce premier ouvrage, dont nous venons d'énoncer les grands traits, il faut citer parmi ses écrits les plus célèbres les suivants : *Droit politique de la nation polonaise avec le plan d'un gouvernement républicain* (Varsovie, 1790). *Réflexions sur l'écrit de St. Rzewuiski intitulé : De la succession du trône en Pologne* (Varsovie, 1790). *Dernier avertissement à la Pologne* (Varsovie, 1790). *Des villes de la Couronne et de la Lithuanie à Sa Majesté le roi et à la sérénissime République des États confédérés. De l'avènement et de la chute de la constitution du 3 mars* (Leipzig, 1793).

Kollataj qui était au fond un républicain ardent avait voulu fonder l'État sur une collaboration égale de toutes les classes sociales ; cependant il fait bien des concessions à son programme au cours des travaux législatifs.

C'est que l'abbé Kollataj comme la majorité des publicistes polonais ne s'était pas borné au rôle de théoricien abstrait ; c'est pour cela qu'il n'hésita jamais à

modifier certains de ses principes dans le sens indiqué par les besoins pratiques. Ayant élaboré un programme politique bien défini, il en resta toujours maître et sut le plier aux circonstances quand la nécessité se présenta.

Staszyc est connu surtout par son œuvre maîtresse : *Les Réflexions sur la vie de Jean Zamojski, grand général et chancelier de la couronne appliquées à l'état actuel de la Pologne*. Ce n'est pas seulement une biographie du chancelier comme pourrait le faire croire le titre de l'ouvrage, mais un vaste projet d'une réforme gouvernementale. Une grande partie de ce livre est consacrée à la succession au trône. Celui-ci eut un retentissement profond et comme l'affirme M. Pilat depuis l'apparition du célèbre écrit de Konarski aucune autre œuvre n'avait eu un si grand succès (1). *Staszyc* représente une des personnalités les plus caractéristiques de cette époque en ce que, dans ses écrits, le dédoublement entre les idées doctrinaires et les considérations pratiques est plus marqué que chez les autres. Républicain sincère, il avait formé son esprit sur les écrits de Rousseau et il envisageait comme un idéal politique une organisation d'un gouvernement direct, basée sur la plus large liberté.

Mais en tant qu'homme d'action il raisonna tout

1. Pilat, *la Littérature politique de la Diète de quatre ans*, p. 225.

autrement ; il avait constamment devant les yeux la situation politique de la République et trouvait que le seul critérium de la future constitution devrait être fondé non pas sur telle ou telle autre théorie doctrinaire, mais sur des nécessités de fait. « Au milieu des Etats omnipotents, dit-il, la République entourée des pays despotiques devra en ressentir les effets. C'est chose impossible que de rester complètement isolé des autres puissances » (1). Aussi pour remédier aux dangers extérieurs, conseille-t-il d'user de tous les moyens de sauvetage, de risquer même la perte de la liberté ; d'abdiquer toutes les prérogatives individuelles et il va jusqu'à prévoir l'éventualité du despotisme en cas d'événements qui le rendraient indispensable. Ce qu'il faut relever de très particulier chez cet auteur, c'est que ses idées énoncées à propos du nouveau gouvernement vont presque à l'opposé de ses principes théoriques. Tout en étant un partisan ardent de la République et en ayant voulu voir établir pour tous la liberté et l'égalité, il avait soin d'ajouter aussitôt qu'elles ne pourraient sans danger être constituées en Pologne immédiatement ; que les Polonais devraient abdiquer, une fois pour toutes, les élections de leurs rois et leur forme républicaine pour former une monarchie héréditaire avec un gouvernement bien centralisé.

1. Staszyc cité chez Pilat, *Littérature politique de la Diète de quatre ans*, p. 227.

On voit encore que cet auteur est, en principe, ennemi déclaré des nombreuses armées, ce qui ne l'empêche point de se prononcer pour leur accroissement aussi grand que possible pour la Pologne de son temps. Il considère au point de vue général que l'établissement d'une armée régulière est coûteux et nuisible, mais quand il envisage ce problème du côté pratique, il convient que celui-ci est une nécessité urgente et que sans lui on ne pouvait songer à restituer à l'État sa souveraineté primitive. « C'est la grande loi de la politique contemporaine, dit-il, d'affaiblir par la violence et par tous les moyens possibles son voisin. La nécessité exige donc qu'on compte avec un pareil état de choses. » Enfin, quant à l'hérédité du trône, il la trouve, au fond, dangereuse pour la liberté ; il aurait même désiré l'abolition de la royauté ; mais malgré cela il la regarde comme le fondement préalable à toutes les autres réformes. Mais c'était surtout quant à la conception des pouvoirs publics que Staszyc resta profondément attaché aux principes de Rousseau ; c'est dans cette partie précisément qu'il apparaît comme un des disciples les plus fervents de ses théories ; c'est pourquoi la dualité entre les deux tendances de son esprit est ici plus manifeste que partout ailleurs.

Dans ce domaine, il est facile d'apercevoir une collision continuelle entre ses doctrines personnelles

et les besoins dictés par la réalité. C'est à cause de ce dédoublement de son esprit que l'œuvre de Staszyc paraît un peu contradictoire et même paradoxale à première vue. On sent bien dans ses écrits qu'il ne renonce pas définitivement à l'idéal de la République utopique tracée d'une manière si vivante par Rousseau : il y resta, au fond, profondément attaché et il aurait voulu volontiers la voir réaliser en Pologne ; mais la saine raison lui présente l'impossibilité de l'adopter en fait et de là cette oscillation constante dans ses écrits entre le doctrinarisme et l'esprit de critique positive. Sans compter quelques hésitations momentanées, il arriva de bonne heure à sacrifier ses théories abstraites aux circonstances qui s'imposaient par la nature des faits. Ainsi, tandis que dans les autres États, les réformes politiques étaient tracées d'après un certain ensemble des conceptions doctrinaires, en Pologne, c'était toujours les besoins de la réalité qui dominaient toutes les autres préoccupations. C'est précisément dans ce caractère réaliste et essentiellement positif que réside le trait distinctif de la littérature politique de la Diète de quatre ans.

5° INFLUENCE DES THÉORIES RÉVOLUTIONNAIRES
SUR LES RÉFORMES EN POLOGNE

Les théories de la révolution française ont été transportées en Pologne bien avant l'avènement de la révolution, à l'aide de la littérature politique française représentée par les œuvres de Rousseau, de Marmontel, de Raynal, de Montesquieu, de Diderot et de Mably, pour ne citer que les principaux.

Leurs écrits avaient acquis dans toutes les classes sociales une très grande popularité. Le grand nombre des traductions qui en avaient été faites en Pologne dans la seconde moitié du xviii^e siècle le prouve éloquemment. On y possédait à cette époque deux éditions de l'œuvre de Rousseau : *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et les changements projetés par ses réformes*, ainsi que trois éditions successives de *l'Esprit des lois* et des *Lettres persanes* de Montesquieu. Nous donnons ci-dessous une énumération des traductions les plus en vogue en Pologne à la fin du xviii^e siècle (1).

1. Rousseau, *Des règles et des principes de l'originalité des hommes*. Varsowie, 1785. — *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur les changements projetés par ses réformes*. Varsovie, 1789 ; Cracovie, 1789. — Raynal, *Histoire politique de la*

Mais nous verrons que les législateurs polonais ne s'en étaient inspirés que dans une faible mesure, car les principes directeurs de Rousseau et de tous les autres écrivains de la Révolution allaient à l'encontre des réformes qu'ils avaient voulu opérer. Entre tous, c'est peut-être Rousseau qui a joui de la plus grande popularité en Pologne ce qui ne veut pas dire qu'il exerça une influence sérieuse sur son mouvement réformateur. S'il fallait citer son nom d'auteur dont les idées trouvèrent dans la Diète de quatre ans un écho plus direct, c'est à coup sûr celui de Mably qui vient tout de suite à l'esprit. Celui-ci, par son projet plus positif d'une monarchie constitutionnelle dont il avait voulu doter la Pologne, répondit beaucoup mieux à l'esprit général qui régnait dans sa Diète que les conseils utopiques donnés par Rousseau. Ce qui peut sembler un peu singulier au premier moment, c'est que les auteurs qui se trouvaient à la tête du mouvement révolutionnaire en France, n'ont apparu en Pologne que comme des réactionnaires, ce qui explique ainsi pourquoi le

révolution américaine -actuelle. Varsovie, 1783. - - Marmontel, *Contes moraux*, 1776-1777. — Montesquieu, *Réflexions sur la décadence de la République romaine*. Varsovie, 1762. — *Esprit des lois*. Leipzig, 1777; Dresde, 1777; Varsovie, 1777. — *Les Lettres persanes*. Varsovie, 1778; Varsovie, 1782; Dresde, 1785. — Mably, *Réflexions sur l'histoire grecque ou des causes du bien-être et des malheurs des Grecs*. Varsovie, 1771. — *Du Gouvernement et des lois de la Pologne*. Varsovie, 1785 (Pilat, *la Littérature politique de la Diète de 4 ans*. *Journal de Posnanu*, t. XXIII, p. 77, 78).

parti conservateur à la Diète de quatre ans s'abritait constamment derrière les dogmes révolutionnaires pour combattre l'œuvre de réforme. Mais où la littérature politique de la France eut le plus grand retentissement c'est sur le terrain de la réforme sociale ; on peut dire que dans cette direction, l'exemple donné par ses théories a donné un encouragement considérable aux législateurs polonais.

Mais c'est dans le domaine politique que les deux grands mouvements parallèles, celui de la France et de la Pologne, se trouvaient dans une opposition complète. Les idées directrices de la Révolution française ont été dictées par le besoin d'une décentralisation de l'État ; or c'est précisément contre cette tendance que voulaient et devaient réagir les législateurs de la Diète de quatre ans. Ces deux mouvements nettement opposés s'expliquent par des évolutions historiques différentes de ces deux pays. En France les aspirations vers la liberté et un régime plus individualiste avaient une cause profonde, c'était là une réaction dirigée contre la centralisation extrême de la monarchie absolue ; rien de semblable en Pologne ; nous y avons vu au contraire une décentralisation du gouvernement tout à fait excessive et un morcellement de la souveraineté qui étaient incompatibles avec l'existence d'un État indépendant ; c'est donc essentiellement vers une reconstitution d'un pouvoir fort et unifié que tendaient les efforts des réformateurs ; or ceci a été

en opposition directe avec toutes les idées du siècle. Aussi leur tâche fut-elle doublement difficile, puisqu'ils devaient réagir, non seulement contre les anciens préjugés nationaux, mais contre le mouvement général de la politique européenne. Dans ces conditions il ne pouvait guère être question d'une imitation des modèles étrangers dans les travaux législatifs de la Diète de quatre ans.

Rousseau et l'ancienne constitution de la Pologne. — Rousseau n'était qu'un des représentants typiques de la politique individualiste. Elle se trouve en quelque sorte condensée dans *le Contrat social*. Certaines maximes qu'on y trouve exprimées semblent avoir été tirées directement de l'ancienne constitution de la Pologne.

En effet, il serait difficile de trouver une forme de gouvernement dans laquelle l'idée de la représentation nationale conçue selon l'idéal de Rousseau ait été appliquée d'une manière aussi exacte qu'en Pologne (1) On sait quelle place énorme y a tenu la participation directe des diétines dans les affaires publiques et combien on y a développé le système des instructions ; c'est grâce à ces dernières que les nonces n'ont jamais pu évoluer à la véritable fonction des représentants nationaux dans le sens moderne de

1. Ræpell, *Observations de J.-J. Rousseau sur la constitution polonaise*, p. 3.

ce mot ; ils n'ont été que des commis des diétines particulières. Mais ce caractère répond tout à fait à la conception que s'en faisait Rousseau : « Les députés du peuple, dit-il, ne sont donc, ni ne peuvent être ses représentants ; ils ne sont que des commissaires, ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi (1). Toutes ces idées ne sont que la reproduction presque textuelle de l'ancien régime représentatif polonais ; nous avons essayé de montrer déjà avec quelle jalousie les membres des diétines tenaient à leur mandat impératif et combien les nonces avaient été bornés par leurs instructions. D'autre part chaque noble exigeait ne devoir se soumettre qu'aux lois auxquelles il avait participé directement ou indirectement ; et les diétines de relation n'avaient pas d'autre but que de présenter les lois à la ratification de la nation.

La concordance jusqu'à présent est donc parfaite entre les deux systèmes. Quant à la conception de Rousseau sur la souveraineté, elle se trouvait en grande partie appliquée en Pologne dès le x^e siècle. D'après Rousseau, comme c'est le peuple qui est le titulaire unique de la souveraineté, le gouvernement ne peut rien par lui-même. Il s'ensuit que personne ne saurait représenter la nation puisqu'alors elle

1. Rousseau, *Contrat social*, livre III, chap. XV.

cesserait d'être libre et d'ailleurs la volonté générale, selon Rousseau, ne se représente pas. Il faut donc que toute loi pour être parfaite obtienne une ratification expresse du peuple. Une fois que celui-ci est assemblé en corps souverain tout gouvernement cesse ; la puissance exécutive est donc subordonnée au pouvoir législatif, qui seul personnifie la souveraineté⁽¹⁾. Tous ces principes posés dans *le Contrat Social* dit Kalinka, représentent comme le Code politique de la Pologne du xvii^e siècle. A les lire on croirait entendre les députés et les législateurs anciens discuter sur la toute-puissance de la nation centralisée alors dans la Diète. Cependant il faut ajouter que la théorie du *Contrat Social* n'a été adoptée en Pologne que par un seul côté ; en effet, les Polonais n'ont jamais accepté la contre-partie de cette théorie, suivant laquelle chaque citoyen, tout en détenant une part de la souveraineté nationale, est obligé dans certains cas de sacrifier ses intérêts individuels au bien public ; ceci paraissait comme l'expression d'une pure tyrannie et n'a jamais été appliqué dans l'État polonais. Celui-ci avait été fondé de tout temps, sur un régime individualiste par excellence et il ne devait se plier à la volonté de la collectivité dans aucune des circonstances. Dans l'ancienne république le contrat social liait seulement le gouvernement, mais il ne pouvait

1. Rousseau, *Contrat social*, l. III, chap. XIV et XV.

enchaîner les individus ; aussi à cette époque ce n'est pas les citoyens qui avaient été asservis à l'État, mais c'est lui, au contraire, qui devait être aux ordres de chacun d'eux en particulier (1). Mais, d'autre part, la Diète polonaise a été la confirmation la plus éclatante du système préconisé par le contrat social ; tout d'abord en qualité d'organe législatif unique, elle détenait exclusivement entre ses mains tout le pouvoir souverain ; de plus, tous les membres de la nation y participaient par la voie de leurs nonces. Enfin le principe du contrat social, d'après lequel personne n'était obligé d'obéir à la loi s'il n'y avait consenti volontairement, a trouvé une consécration éclatante en Pologne par l'institution du *liberum veto*. Ainsi donc une bonne partie des théories inaugurées par Rousseau au XVIII^e siècle ont été mises en pratique en Pologne trois siècles auparavant. Il n'est donc pas étonnant que les réformateurs de la Diète de quatre ans, qui se proposaient de réagir contre cette ancienne organisation de l'État basée sur le gouvernement direct, ont combattu en même temps les théories de Rousseau.

1. Kalinka, *La Diète de quatre ans*, Œuvres, t. II, p. 450.

*Aperçu critique sur « Les Considérations
sur le gouvernement de Pologne »*

Cet écrit avait été composé par Rousseau à la demande directe que lui adressèrent les confédérés de Bar pour indiquer à la Pologne le plan général de l'établissement d'une meilleure forme de gouvernement. Parmi les premiers conseils qu'il y donne aux Polonais pour maintenir la liberté est la multiplication du nombre des Diètes et l'assujettissement des députés à des instructions rigoureuses. Sur ce dernier point, il était inutile d'insister, car le mandat impératif avait pris des proportions excessives et présentait justement le côté faible de son système représentatif; aussi peut-on difficilement se rallier à son opinion lorsqu'il prétend que les Polonais n'ont pas assez tenu compte de l'importance de leurs diétines qui selon lui étaient le véritable « palladium de la liberté »; nous avons vu au contraire le pouvoir écrasant exercé de tout temps par ces dernières et le poids qu'on y attachait. En demandant d'étendre encore leur influence et leur autorité, Rousseau ne fait qu'accentuer les vices organiques qui amenèrent une ruine incontestable dans la République. Il ne se dissimulait pas d'ailleurs que les instructions des nonces avaient un certain nombre de désavantages; mais comme il fut dominé surtout par la théorie de la souverai-

neté nationale, il trouva que malgré cela elles devaient être dressées avec un grand soin. Voici le passage en question : « J'ajoute enfin que quand il y aurait, en effet, quelque inconvénient à tenir ainsi les nonces asservis à leurs instructions, il n'y aurait point encore à balancer vis-à-vis de l'avantage immense que la loi ne soit jamais que l'expression réelle de la volonté de la nation (1). » En vrai républicain, il se montre ennemi déclaré de la monarchie ; aussi voit-il à regret que la Pologne ne pouvait, à l'époque où il écrivait, se passer d'un roi. Le seul fait qui le rassura, c'est l'existence des élections pendant lesquelles la nation rentre dans tous ses droits et reprend sa vigueur pour couper court aux abus et aux usurpations. Aussi se garde-t-il bien de proposer aux Polonais l'établissement de l'hérédité du trône et il soutient que la Pologne n'était libre que parce que chaque règne était précédé d'un intervalle où la nation redevenait souveraine. « Assurez-vous leur dit-il, qu'au moment où cette loi (l'éligibilité) sera partie, la Pologne peut dire adieu pour jamais à sa liberté (2) ». Quant au pouvoir du roi déjà si réduit, il lui paraissait encore trop grand et il aurait voulu le priver de la nomination des ministres ; aussi est-il aisé de comprendre comment le parti conservateur à

1. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. VII.

2. *Idem*, chap. VIII.

la Diète a pu citer textuellement les phrases de Rousseau pour s'opposer à l'introduction du trône héréditaire. Quant au *liberum veto*, celui-ci répondait entièrement au côté individualiste de ses théories et il y voyait le véritable garant de la liberté ; mais d'autre part les abus qu'on en avait fait étaient trop évidents pour passer sans aucune critique ; Rousseau ne fut pas d'ailleurs sans les apercevoir et il dit nettement à ce sujet que le *liberum veto* de l'organe de la liberté, pouvait devenir l'instrument de la servitude (1).

Il ne se décide cependant pas à réclamer sa suppression comme l'avaient fait antérieurement les publicistes polonais ; pour parer au danger de son usage abusif il se contente d'engager les Polonais dans la voie des demi-mesures qui ne pouvaient produire dans ces circonstances aucun résultat efficace. La petite modification qu'il proposa d'introduire dans le fonctionnement du droit de veto était de le réserver uniquement à la discussion des lois fondamentales. Il faisait néanmoins conserver cette institution qui était la source première de l'inactivité du corps législatif ; le changement projeté par lui à ce sujet était en réalité sans signification pratique puisque le *liberum veto* devait continuer à s'appliquer, comme à l'origine, à toutes les lois fondamentales.

1. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. VI.

Pour justifier le principe pluralitaire qu'il désirait voir appliqué à tous les autres objets législatifs, Rousseau avait recours à un raisonnement un peu artificiel. Tandis que Konarski avait accepté la loi de la majorité comme s'imposant par la simple nécessité de fait, Rousseau employait des subtilités pour prouver que les opposants sont libres même en se soumettant aux lois auxquelles ils n'ont pas consenti formellement. Ce qu'il explique par le raisonnement suivant : « Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose, sinon que je m'étais trompé et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas. Si mon avis particulier l'eût emporté, j'aurais fait autre chose que ce que j'avais voulu ; c'est alors que je n'aurais pas été libre (1). » Il faut avouer que cette argumentation, tout en étant très captivante, n'en reste pas moins un peu paradoxale. Rousseau ne pouvait se résigner à la mesure radicale de la suppression définitive puisqu'il considérait le *liberum veto* comme un des plus beaux droits, ce qu'il exprime en disant : « Dans un État tel que la Pologne où les âmes ont encore un grand ressort, peut-être eût-on pu conserver dans son entier *ce beau droit de liberum veto* sans beaucoup de risques, et peut-être même avec avantage, pourvu qu'on eût rendu ce droit dangereux à exercer (2). » Ici encore

1. Rousseau, *Contrat social*, livre IV, chap. II.

2. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. IX.

Rousseau se montrait moins hardi dans ses réformes pour la Pologne que la doctrine polonaise. Quant aux confédérations, il ne les condamne pas en principe. Il est vrai qu'il reconnaît que la confédération constituait une guerre civile dans l'État ; mais, dit-il, « il y a des maux qu'il faut guérir par des moyens radicaux » (1). Il ajoute que pour les rendre inoffensives il était nécessaire seulement d'établir des règles fixes pour le fonctionnement et la formation des confédérations, en vue de lui donner autant que possible une base légale. Or, ceci était inconcevable puisque, de par sa nature, la confédération était un moyen insurrectionnel dirigé contre l'ordre établi. Mais comme c'est là encore une de ces institutions dans lesquelles se manifeste d'une façon la plus brillante la souveraineté nationale, elle lui paraît, par cela même, un « chef-d'œuvre de politique ».

Nous nous sommes suffisamment expliqués sur la valeur intrinsèque de ce chef-d'œuvre en analysant cette institution au milieu des anciens principes du droit public ; nous nous bornerons à ajouter que malgré les opinions de certains auteurs (2) les confédérations, de même que le *liberum veto*, étaient tout à fait incompatibles avec le maintien de la souveraineté de l'Etat. Quelle va être l'attitude de Rousseau envers la question sociale ?

1. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. IX.

2. Méhée, *Histoire de la prétendue révolution en Pologne*, p. 113.

Il pose d'abord comme principe que l'exclusion de la grande masse de la nation : des bourgeois et des paysans était une loi allant à l'encontre du droit naturel et qui ne pouvait être violé impunément. C'est à ce propos qu'il s'écrie : « Nobles Polonais soyez plus, soyez hommes, alors seulement vous serez heureux et libres ; mais ne vous flattez pas de l'être, tant que vous tiendrez vos frères dans les fers » (1). Après avoir rappelé ce principe, digne d'un véritable ami de l'humanité, il commence par y faire des restrictions et appelle la libération des paysans, dont il craint la lâcheté, une opération dange-reuse, et il ne conseille aux Polonais « d'affranchir leurs corps qu'après avoir affranchi leur âme » (2).

Au moment où tous les États organisaient un système militaire fortement constitué, Rousseau préconisait pour la Pologne la suppression des troupes régulières, pour laisser toute la défense du pays entre les mains de milices composées de citoyens. Tout le mécanisme administratif et judiciaire exprimé par Rousseau était des plus simplistes puisque toutes les fonctions devaient être exercées directement par les citoyens eux-mêmes ; quant aux impôts, toute leur complication paraissait inutile à

1. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. VI.

2. *Ibid.*

Rousseau. Il n'est pas besoin de longues démonstrations pour prouver que l'appareil administratif rêvé par lui ne pouvait plus répondre aux besoins de plus en plus complexes de l'État moderne. Ce n'est donc pas dans le plan tracé par Rousseau que les législateurs polonais avaient pu trouver des indications pour leurs réformes administratives. Un des traits les plus caractéristiques de l'ouvrage de Rousseau sur la Pologne a été sa conception de la société même qu'il voulait voir réaliser en Pologne.

Rousseau était nettement hostile à la culture et à la civilisation modernes ; il avait engagé les Polonais d'une manière chaleureuse de s'en isoler, le plus possible, afin de garder une physionomie originale. C'est à ce propos qu'il s'écrie : « Il n'y a plus aujourd'hui de Français, d'Allemands, d'Espagnols, d'Anglais ; même, quoiqu'on dise, il n'y a que des Européens (1). Or, d'après Rousseau, c'est une forte individualité qui est dans chaque nation le meilleur garant de la durée de l'indépendance et de la liberté ; c'est pour cela qu'il demande qu'on conserve d'une façon rigoureuse tout ce qui est local et traditionnel dans les institutions et les mœurs du pays. « Ce sont, dit-il, les institutions nationales qui forment le génie, le caractère, les goûts et les mœurs

1. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. III.

simples d'un peuple et qui le font être lui et non pas un autre, qui lui inspirent cet ardent amour de la patrie impossible à déraciner (1). »

Ce qui est remarquable, c'est que les promoteurs de la Révolution française ont tiré des écrits de Rousseau l'idée d'un système politique cosmopolite, tandis que personne plus que lui n'avait insisté sur les divergences et la nécessité de maintenir les barrières nationales. Pour répondre à l'idéal de Rousseau les Polonais auraient dû fonder leur législation sur des institutions tout à fait particulières qui les auraient éloignés, le plus possible des autres organisations étatiques. Or le changement qui s'imposait à l'époque de la Diète de quatre ans, ce n'était pas, comme l'avait pensé Rousseau, d'accentuer l'isolement et le particularisme de l'État polonais, qui n'étaient que trop prononcés ; il fallait tout au contraire opérer un rapprochement entre la Pologne et les autres organismes politiques de l'Europe de la fin du xviii^e siècle. C'est dans ce sens justement que furent dirigés les efforts de la Diète de quatre ans.

Les théories du système politique propagées par Rousseau contribuaient le plus à fortifier les anciennes tendances vers la décentralisation qui étaient de tout temps en grande faveur en Pologne.

1. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. III.

Avec ces idées, un esprit doctrinaire, si contraire au caractère des réformateurs pénétrait dans la sphère législative ; mais, ceux mêmes qui étaient les partisans les plus ardents de ses théories se rendaient bien compte que ses conseils ne répondaient aucunement aux besoins véritables de la Pologne, aussi n'ont-ils pas hésité à les rejeter en pratique.

On a vu Rousseau conseiller aux Polonais le maintien des libres élections, tandis que les réformateurs de la Diète de quatre ans ont demandé leur abolition dans une de leurs premières revendications. Rousseau leur suggérait encore l'idée de la suppression de l'armée ; eux au contraire présentèrent l'augmentation des impôts et de l'effectif militaire comme les deux tâches les plus urgentes à accomplir. Rousseau propageait à chaque occasion cette notion que l'ordre était nécessaire dans l'État, mais que la liberté était plus importante à sauvegarder ; les réformateurs, par contre, ne manquaient jamais de rappeler à la nation que la constitution d'un gouvernement stable était tout à fait fondamentale et que sans elle, on ne pouvait songer à la conservation des libertés. C'est ainsi encore que Rousseau se prononçait sur le maintien des confédérations et du *liberum veto*, tandis que les législateurs polonais l'ont considéré comme funeste à l'État et demandé son abrogation définitive.

La séparation entre les deux systèmes ne pouvait pas être plus prononcée ; en effet, il existe un abîme

pour ainsi dire entre les théories établies par Rousseau et l'esprit des réformes de la Diète de quatre ans. *Les Considérations sur le gouvernement de Pologne* de Rousseau n'étaient qu'une longue apologie de l'ancienne constitution féodale ; aussi cet écrit n'a-t-il été considéré par les réformateurs polonais que comme celui d'un réactionnaire qui consolidait tous les anciens préjugés de la nation (1) ; de cette manière est-il devenu peut-être involontairement un des obstacles qui avaient compliqué l'œuvre réformatrice entreprise par la Diète de quatre ans.

1. Waliszewski, *la Pologne et l'Europe dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, p. 410, 412.

CHAPITRE II

MATIÈRES PRÉLIMINAIRES TRAITÉES A LA DIÈTE

I. — LA QUESTION DE L'ARMÉE ET DES FINANCES

Malgré l'existence de nombreux partis politiques, tout le monde, sans exception, était d'accord, au moins sur un point au début de la Diète : à savoir qu'avant d'entreprendre une réforme générale du gouvernement, il fallait rejeter la garantie étrangère et s'affranchir de sa domination. Or, ce but ne pouvait être atteint sans une consolidation intérieure de la force militaire ; c'est à cette fin que les premiers efforts des réformateurs allaient être dirigés vers l'augmentation de l'armée et des impôts. Bien que les États confédérés sentissent la nécessité des réformes militaires et financières, ils ne s'en occupèrent au cours de la Diète de quatre ans qu'à titre complémentaire et ces deux questions ne furent envisagées qu'autant que l'avait exigé le changement qu'on voulait opérer dans la forme du gouvernement (1).

.1 Sokolowski, *De la Diète de quatre ans*, p. 124.

C'est ainsi que la première période de la Diète se prolongeant du 7 octobre 1788 jusqu'au 16 décembre 1790 fut exclusivement consacrée aux questions préliminaires de l'armée des finances et de la politique extérieure.

Les matières de l'armée et des finances avaient fait l'objet des premiers débats à la Diète.

Le problème de l'armée. — Entre toutes les questions importantes, ce fut celle-ci sans aucun doute qui domina toutes les autres. En effet, de l'augmentation de la force armée dépendait désormais l'indépendance de l'État, de même que son avenir politique avec ses futures réformes. Aussi sur ce point n'y avait-il point eu de division.

A une des premières séances de la Diète, le 20 octobre 1788, M. Walewski, nonce de Siexadz présenta un projet relatif à l'armée; il contenait deux points : le premier posait la question à savoir « si l'armée devait être augmentée jusqu'à 100.000 hommes »; le second « s'il fallait se contenter en attendant, de 60.000 hommes se réservant pour l'avenir la faculté de la compléter ». A peine le secrétaire de la Diète eût-il le temps de lire le premier point de la proposition de M. Walewski que toute la Diète, d'une voix unanime, consentit au projet, de sorte qu'il n'y avait plus moyen de lire le second point. C'est dans ces conditions que le projet de

l'augmentation de l'armée jusqu'à 100.000 hommes fut décrétée par une diète unanime au milieu d'un enthousiasme indescriptible le 20 octobre 1788.

L'activité financière de la Diète de quatre ans. —

La décision prise relativement à l'armée était liée étroitement à la question financière ; il va de soi que sans les fonds nécessaires, l'entretien d'une armée de 100.000 hommes était condamné à rester à l'état de lettre morte. Or, le budget existant de l'État ne paraissait pas suffisant pour subvenir à cette nouvelle dépense. Pour mettre le projet en exécution, il n'y avait guère d'autre moyen que d'alimenter le Trésor par des impôts réguliers. Il ne s'agissait pas tant, pour le moment, de réformer le budget de l'État que de trouver des ressources immédiates. Il fallait pour cela régler d'une façon précise les impôts anciens et trouver une assiette convenable à la fixation des charges nouvelles qui, tout en alimentant le Trésor, ne pèseraient pas trop lourdement sur la nation. Mais les ressources de l'État ne pouvaient suffire aux besoins de l'administration tant que les charges publiques ne retombaient que sur une seule classe, et la plus indigente, comme cela se pratiquait dans l'ancienne République ; par contre la classe qui possédait les plus grandes richesses était presque totalement exempte de tous les impôts. Il fallait donc, tout d'abord, en faire une répartition

plus juste en les partageant d'une façon plus égale entre tous les habitants du pays ; c'est dans ce but que fut établi un impôt de dixième sur tous les biens nobles ; les starosties avaient été assujetties à un impôt de la moitié de la valeur des domaines qu'ils détenaient ; bien qu'il y eût à la Diète un grand nombre de titulaires de ces bénéfices, il ne s'éleva aucune réclamation à ce sujet ; l'impôt du dixième fut décrété à l'unanimité sous le nom « d'offre patriotique des citoyens ». Cette résolution était d'une importance majeure, car c'était le premier impôt permanent auquel la noblesse se soumettait volontairement ; il était de 10 o/o sur les revenus et les terres et de 20 o/o sur les biens ecclésiastiques. Mais on avait pas voulu taxer les habitants de la campagne et, pour assurer d'une façon non équivoque leur exemption du nouvel impôt, on avait chargé la Commission du Trésor de publier une ordonnance en leur faveur. Le projet de cette imposition passa sans opposition à l'Assemblée législative, mais c'est sa répartition qui occasionna plus de difficulté ; on vit alors employer mille moyens pour faire donner des fausses déclarations de biens et d'autres procédés pour tromper le Trésor, de sorte que de l'impôt décrété il n'y entra qu'une partie des revenus sur lesquels on avait compté ; il est vrai qu'il y avait de la part des particuliers des dons très généreux, mais ils n'étaient pas en mesure d'y suppléer, ne cons-

tituant qu'une source accidentelle. On se décida dans ces circonstances à établir quelques impositions provisoires, car il fallait à toute force créer des ressources immédiates.

Malgré tous ces efforts, le budget de cette époque était dans l'impossibilité d'entretenir une armée si nombreuse ; aussi par un arrêté postérieur à celui du 20 octobre, l'armée fixée primitivement au nombre de 100.000 hommes fut réduite pour le moment à 60.000. La première année de la Diète fut entièrement consacrée à la discussion des problèmes de l'armée et des finances. Les délibérations sur les matières financières furent introduites à l'assemblée à trois reprises différentes : 1^o du 5 novembre 1788 au 29 mai 1789 ; 2^o du 18 février 1790 au 13 juillet 1790 ; 3^o du 10 octobre 1791 au 21 mars 1792.

La reconstitution du nouveau budget occupa près de six mois. La raison de cette longueur des premières délibérations tenait non pas à un manque d'une police intérieure des séances, mais à l'existence d'un règlement complètement vicieux introduit à la Diète de 1768 par l'ambassadeur russe Repnin, en vue de paralyser tout travail législatif ; suivant ce règlement chaque projet devait être décidé par points et même quelquefois par des mots séparés. Un pareil état de choses qui entraîna dans les débats une véritable inertie avait subsisté jusqu'au 21 février 1791. A

cette date, on lui substitua un nouveau règlement plus conforme à la bonne marche de l'assemblée législative. Aussi, depuis ce temps, ses affaires gagnèrent en rapidité et en bons résultats. Le 5 novembre 1788 une souscription nationale fut ouverte en vue d'élever la nouvelle armée, votée par la Diète. Toutes les classes de la nation y participèrent, non seulement la noblesse, mais aussi les bourgeois et les paysans. Mais comme malgré la grande générosité des patriotes, on ne réussit à réunir qu'un demi-million de florins au bout des deux premières années, on décida à la séance du 21 janvier 1789 d'émettre un emprunt de 10 millions de florins pour la couronne.

Il est à remarquer que les « dons patriotiques » offerts presque en même temps en France ne rapportèrent guère plus de 361.587 francs (1). Comme un emprunt émis à l'intérieur même du pays se prêtait mal aux circonstances, on eut l'idée de recourir à un emprunt étranger. Un emprunt de 10 millions de florins fut décrété et la négociation de cette émission confiée aux banquiers de Varsovie ; les premières résolutions prises par la Diète inspirèrent une confiance si grande à l'étranger que celle-ci ne

1. Korzon, *l'Histoire intérieure de la Pologne sous le règne de Stanislas August*, t. III, p. 222-229.

tarda point à influencer d'une façon avantageuse sur le cours de son marché financier. Dans les premiers jours de juin 1790, le conseiller Grand vint faire des propositions à la commission du Trésor au nom des banquiers hollandais Hoquer Guand et Smith. Le premier projet de l'emprunt fut rédigé par la commission sus-nommée le 2 juin, et le 9 juin elle présenta ses conditions ; elle essaya très adroitement de tirer parti de la bonne renommée dont jouissaient les travaux de la Diète à l'étranger et aussi du moment favorable de la politique européenne qui était à la veille d'une paix générale. Les négociateurs de l'emprunt, en vue de s'assurer des conditions les plus avantageuses pour l'émission, montrèrent bien aux banquiers hollandais que le Trésor de la République était libre de toute dette ; en second lieu, ils déclinerent l'offre de la somme entière qu'on leur offrait en disant qu'ils n'avaient besoin que de 7 millions 200.000 florins. C'était user d'une stratégie financière qui réussit bien souvent. Après cela ils posèrent nettement leurs conditions ; au lieu de 9 o/o demandés par les banquiers hollandais, ils n'offraient pour les frais de courtage que 5 o/o ; ils promettaient en outre des provisions annuelles de 5 o/o et ne consentirent à confier cette émission qu'à ceux qui présenteraient des garanties suffisantes d'après l'avis de M. Oginski, ministre plénipotentiaire de la Pologne à La Haye. On peut affirmer que cet emprunt

hollandais avait été brillant à tous les points de vue (1). Il rentra de cette façon dans les caisses du Trésor près de 10 millions de florins qui furent employés aussitôt à l'organisation d'une armée de 60.000 hommes. Mais le grand défaut du système financier de l'époque fut l'absence d'une institution financière centrale qui aurait pu servir d'un intermédiaire commode dans ces opérations.

Une banque nationale y faisait complètement défaut. Par suite, on ne pouvait charger la Diète que des emprunts de très courte durée ; ils étaient ordinairement de six mois et, en tout cas, ils ne pouvaient aller au delà de douze ans. Ceci ne pouvait guère pourvoir qu'aux besoins les plus urgents ; le Trésor n'ayant point de fonds assez grands et privé d'un crédit public régulier, ne pouvait entreprendre une question financière systématique. Ce n'est que dans le cours de l'année 1790 que parut un opuscule anonyme intitulé : *De la Banque nationale qu'on peut facilement introduire en Pologne* ; le côté original de ce projet consistait dans la défense absolue de toute monnaie de papier ; on y disait expressément que le Trésor public ne veut point la connaître et ne la garantira d'aucune façon. A la suite de l'apparition de cet écrit, le roi fit intro-

1. Korzon, *Histoire intérieure de la Pologne sous le règne de Stanislas August*, t. III, p. 320.

duire à la Diète parmi les projets de loi les plus urgents celui d'une Banque nationale. Mais comme il se présentait toujours quelque affaire plus pressée à régler que celle-ci, le projet de la Banque nationale n'aboutit point ; ce serait, d'après l'avis autorisé de M. Korzon, une des plus grandes lacunes de l'activité financière de la Diète de quatre ans (1).

La vente des starosties. — Vers la fin de 1790 comme la nécessité d'augmenter l'armée et les ressources de l'État devenait de plus en plus impérieuse, on eut recours à la vente des starosties. C'étaient des biens domaniaux dont l'usage se concédait à titre de grâce ou de récompense. Le roi en était seigneur direct ; mais comme il ne pouvait ni les garder pour lui, ni les employer pour son propre avantage d'une manière quelconque, il devait les répartir entre ceux qui avaient rendu des services à la Patrie. Mais on ne tarda pas d'abuser de cette institution qui, au lieu d'être la récompense des mérites, devint bientôt le prix de toutes les intrigues. Aussi fut-elle généralement très critiquée à l'époque de la Diète de quatre ans et elle rencontra parmi les membres de la Diète de nombreux adversaires. Déjà à la Diète de 1775 on avait ôté au roi la distribution des starosties et il fut alors décrété qu'après la mort de

1. Korzon, *Histoire intérieure de la Pologne sous le règne de Stanislas-August*, t. III, p. 322, 342, 350.

leurs titulaires elles devraient faire retour au Trésor public. Ce terme fut reculé ensuite et l'époque à laquelle le titulaire finirait sa mission fut fixée à cinquante ans. Ces biens de la couronne devaient, de tout temps à l'État, le quart de leurs revenus ; mais par une suite d'abus administratifs on arrivait à réduire ce chiffre au vingtième.

La diète de 1788 assujettit tous les starosties à la moitié de leurs revenus. Dès ce moment, un nombreux parti voulut les retirer des mains de leurs titulaires pour les vendre au profit du Trésor public. Dans un moment où il fallait relever l'état des finances, c'était un projet séduisant pour alimenter promptement le Trésor public. Un projet de loi relatif à la vente de ces biens domaniaux fut présenté à la Diète dès le mois de juin 1791. Il fallait seulement trouver une solution du problème qui permettrait d'accroître les ressources de l'État sans cependant porter une atteinte au droit acquis des particuliers.

Les projets relatifs à la vente des starosties. — Un des projets les plus remarquables à ce sujet fut celui de Michel Ossowski. Il soutenait que la République, tout en possédant le droit de vendre les biens domaniaux, devait respecter les droits acquis de leurs titulaires. Il prétendait ensuite qu'avant d'exécuter cette dernière mesure, il fallait la faire précéder

d'une organisation intérieure de ces domaines qui avaient été pour la plupart négligés depuis de longs siècles.

Ici, il se fondait sur cette considération que les starosties devaient être vendus pour être transformés en biens privés, car personne ne travaille aussi bien et ne se décide à faire toutes les dépenses occasionnées par l'entretien de ces domaines s'il n'est assuré d'avance que tous les avantages qui en résulteront lui reviendront exclusivement ; de cette manière, l'accroissement de leurs revenus profiterait au pays entier qui verrait augmenter ses richesses. Ce projet fut basé essentiellement sur l'inviolabilité et le respect du droit de propriété ; ses adversaires étaient donc mal fondés en l'accusant d'être une attaque dirigée contre les propriétés privées. L'auteur du projet insista tout particulièrement sur ce que la vente des starosties soit précédée de l'organisation intérieure de ces domaines qu'il croyait indispensable pour des raisons aussi bien économiques que politiques. Il avait voulu confier cette tâche à des commissaires extraordinaires élus par la Diète à la pluralité des deux tiers des voix ; ceux-ci seraient chargés dans l'espace de deux ans de régler les différends entre les starosties, les paysans et les autres propriétaires terriens, mais ils devaient s'occuper surtout de tous leurs arrangements administratifs. Les starosties ainsi améliorées devraient

être vendus aux enchères publiques avec un droit de priorité cependant réservé aux titulaires antérieurs de ces domaines; de plus, il leur assurait le remboursement de la moitié de leur valeur avec les frais qu'ils leurs avaient occasionnés. Anticipant sur les futurs revenus de cette vente de biens domaniaux, l'auteur du projet avait proposé d'émettre chaque année un certain nombre de billets de banque qui pourraient être employés non seulement pour l'entretien de l'armée, mais qui auraient suffi à l'encouragement du commerce et de l'industrie.

Le projet de vente des starosties, dû à l'initiative de Michel Ossowski, fut présenté à la Diète pour la première fois en juin 1791; tombé alors, il fut repris six mois après pour être accepté avec de petites modifications, par la députation de la Diète; mais il fut rejeté une seconde fois par l'assemblée générale de la Diète. Il faut voir la raison principale de cet échec dans le manque de confiance qu'on témoignait à cette époque au papier-monnaie, après la crise financière qui avait éclaté en France. Plus tard on chargea la commission du Trésor d'examiner le mode d'aliénation qu'on pourrait adopter pour liquider les starosties sans léser personne. Le projet de loi relatif à cette matière fut définitivement accepté au mois de décembre 1791; il ne restait à établir que le mode et le temps de cette vente. Il y eut alors deux projets en présence. Celui dû au nonce Jasinski

qui admettait le transfert de ces biens seulement à la mort de leurs titulaires ; l'autre, défendu par Soltyk, nonce de Cracovie, voulait leur spoliation immédiate. C'est ce dernier qui l'emporta dans les suffrages publics et il passa à l'assemblée législative par 123 voix contre 81 ; dans le vote secret par 105 voix contre 93. Le projet relatif à la vente des starosties garantit aux titulaires antérieurs le capital égal aux revenus qu'ils en tiraient ou un pour cent annuel équivalent à la même somme. Le problème de l'aliénation des starosties touchant directement aux intérêts d'une grande partie des membres de la Diète et risqua de lui susciter de nombreux ennemis. Aussi, peut-on dire que cette mesure prise dans la dernière période de son existence appartient aux décisions les plus hardies de la Diète.

2° RÉACTION CONTRE LA DOMINATION ÉTRANGÈRE

Suppression du département militaire. — Depuis la constitution de 1775 l'administration des affaires militaires était conférée au Conseil Permanent ; elle fut dirigée par le département militaire entièrement soumis à sa tutelle et présidé par le grand général. Aussitôt que la nouvelle armée fut décrétée, la question se posa de savoir à qui serait confiée sa direction. Elle ne pouvait pas rester plus longtemps entre les

maines du Conseil Permanent puisque celui-ci avait été entièrement asservi à la Russie ; de sorte que les patriotes avaient craint, avec juste raison, de laisser la surveillance de la défense nationale entre les mains d'une magistrature qu'on savait n'être qu'un instrument docile de l'ambassadeur russe. Aussi, à peine la nouvelle armée avait-elle été proclamée, que St. Potocki présenta un autre projet qui avait pour but de créer à la place du département militaire, qu'on voulait faire disparaître, une commission entièrement indépendante du Conseil Permanent et même du roi et soumise directement à la Diète. L'armée passerait ainsi sous la garde des représentants de la nation. Le parti royal sentit bien que cette nouvelle institution était une attaque indirecte contre l'ascendant du roi sur les affaires militaires ; aussi lorsqu'il fut proposé que la nouvelle armée prêterait serment à la Diète, celui-ci s'opposa nettement à cette mesure ; on alla alors aux suffrages et le maréchal de la Diète déclara à la suite du dépouillement du vote que d'après le scrutin secret il y avait 148 voix pour le projet ; ainsi, puisqu'une grande majorité, fut acquise, le projet de la prestation du serment à la Diète par la nouvelle armée fut acceptée à la session du 16 octobre 1788 (1). Le

1. *Journal de la Diète confédérée*, session du 16 octobre 1788.

département militaire trouva parmi les membres de la Diète des adversaires déclarés ; ils proclamaient hautement qu'il fallait choisir entre celui-ci et l'indépendance de la nation. On soutint même que l'armée ne pouvait plus prêter serment au département militaire, car celui-ci n'existait plus selon eux ; qu'il prenait fin avec l'ouverture de la Diète qui avait le droit de le renouveler totalement. L'opposition argumentait en sens contraire ; s'attachant à la lettre de la constitution de 1775, elle prouva que le département militaire devait rester en fonctions, tant qu'une autre organisation ne l'aurait remplacé, que cela découlait de la nature même des choses car l'armée ne pouvait rester sans commandement. C'est alors que le prince Czartoryski prit la parole et dit : « Il y a accord quant au fond de la question, il ne s'agit que de sa forme. La Diète confédérée a des règles qui lui sont propres et elle exige la prestation du serment par l'armée. » On mit en délibération la question à savoir si le département militaire devait être conservé et à qui l'armée serait obligée de prêter serment ; après de longs débats on résolut les deux points suivants : l'abolition du département qui fut décidée par 128 voix, et la prestation du serment à la Diète par la nouvelle armée, par 126 voix.

A la session du 3 novembre, le département militaire fut aboli et le 4 novembre l'armée prêtait ser-

ment à la Diète (1). La suppression du département militaire marquait le premier triomphe obtenu par la Diète envers la domination étrangère ; en effet, c'était pour la première fois que la représentation nationale osait se soulever contre l'omnipotence de l'ambassadeur russe. A peine cette décision fut-elle connue, que la Russie faisait savoir à la Diète d'une façon officielle, par la voix de son ambassadeur, que l'impératrice serait obligée de protester contre la violation de la forme du gouvernement expressément consacrée par l'acte de garantie de 1775, et qu'elle considérerait le moindre changement intervenu dans la constitution de 1775 comme une violation du traité (2).

Cette note, lue à haute voix à la Diète, souleva une irritation qui se conçoit aisément dans de pareilles circonstances. Le roi, toujours un peu hésitant, voulant concilier les deux partis, leur conseilla tout d'abord de se soumettre à la note de la Russie. Cette proposition souleva les plus grandes protestations et sous son impression, on demanda, séance tenante, l'évacuation des troupes russes de la Pologne (3).

1. *Le Journal de la Diète confédérée*, séance du 3 novembre 1788.

2. Note de Stackelberg, ministre de Russie à la Diète du 26 octobre, 5 novembre 1788 (*Gazette de Leyde*, 1788, suppl. du n° 95).

3. Note diplomatique des États de la République de Pologne remise à l'ambassadeur de Russie, M. Stackelberg, pour l'évacuation des troupes moscovites du 17 novembre 1788 (*Journal hebd. français de la Diète*, t. I).

Après quoi la Diète prépara une réponse à la note russe du 5 novembre.

Réponse de la Diète à la note russe. — Dans son communiqué, l'assemblée répondit à tour de rôle sur les trois points essentiels dont on l'accusait (1) : 1° quant à la violation de la constitution ; 2° quant à la supposition du rétablissement d'un gouvernement souverain ; 3° quant à l'organisation de la commission militaire.

Le premier point portait sur une prétendue infraction faite à la constitution décrétée en 1775, infraction que l'ambassadeur, dans sa note diplomatique, citait comme une violation des traités de la République avec la Russie. A cet égard, la Pologne réclama sa qualité de puissance libre qui la rendait absolument indépendante dans l'exercice de sa souveraineté ; et, comme telle, elle affirmait le droit qui lui appartenait de faire à son gré de nouvelles lois, rétablir ou abroger les anciennes, sans qu'elle dût craindre d'être accusée d'enfreindre les traités par quelque puissance. Elle ajoutait que ce mot d'infraction des lois était inapplicable à toute autorité qui,

1. Réponse de la Diète à la note diplomatique russe du 5 novembre 1788 relative aux réformes et à l'hérédité monarchique du trône en Pologne du 17 novembre 1788 (Angeberg, *Recueil des traités et des Conventions concernant la Pologne*, p. 216-217).

de par sa nature, était au-dessus de toutes les lois positives.

Le deuxième point supposait qu'il y avait dans les dernières décisions de la Diète des règles qui tendaient à la subversion du gouvernement de la République. On répliquait, à ce sujet, qu'aucun projet de cette nature n'avait encore été discuté à la Diète, pas même présenté ; mais si son inquiétude portait sur ce que l'opinion générale de la nation pourrait faire dans une Diète permanente, on répondait à la Russie que l'essence du gouvernement polonais libre et indépendant consistait dans la réunion du roi, du Sénat et des nonces de la Diète ; que cette réunion légalement constituée avait le droit, non seulement à la prolongation de la durée ordinaire de ses sessions, mais encore celui de faire dans le gouvernement tous les changements qui pouvaient en assurer la force.

Le troisième point de la note russe déclarait formellement que la tzarine s'opposerait au moindre changement que l'on voudrait opérer dans l'ancienne constitution ; à cette restriction, on répondait que les États assemblés seraient seuls juges de l'avantage ou de la nécessité des modifications qu'il y avait à opérer ; enfin, les représentants de la Diète, guidés par un sentiment de courtoisie diplomatique, ajoutaient qu'ayant eu toujours la plus haute opinion des inten-

tions généreuses de Catherine, ils étaient convaincus d'avance qu'elle envisagerait avec une véritable satisfaction tout ce qui pourrait perfectionner l'existence de la République et améliorer son sort.

Cette réponse de la Diète était fondée sur des principes inattaquables ; on supposait même à la tzarine des sentiments qu'elle avait depuis longtemps démentis par son attitude envers la Pologne. A la session du 3 novembre, St. Potocki avait attaqué avec force l'injuste domination de la Russie en disant : « Subirons-nous encore le joug quand le moment de le secouer est arrivé ? Renoncerons-nous à l'indépendance de la République quand le temps de la relever n'est pas éloigné ? Je connais tout le prix que la nation polonaise doit mettre à l'amitié et au bon voisinage de la Russie ; mais avant tout, faut-il rendre à ce mot sa véritable signification ; car si nous donnons pour marque d'amitié les entraves d'une garantie imposée et étendue malgré nous au delà de toutes les bornes ; si la République restreinte dans sa souveraineté ne saurait faire un pas sans s'attirer des menaces honteuses de vengeance, je demande quelle différence nous faisons entre l'entrave et l'esclavage ? Il est clair que la garantie de notre gouvernement toujours libre et indépendant ainsi que celle de nos frontières ne doit s'étendre que contre ceux qui l'auraient violée de force. Penser autrement, serait

changer un pacte d'amitié en un pacte de servitude (1) ».

L'abolition du département militaire. — La discussion relative au département militaire occupa quatre grandes séances. Tout de suite à la première réunion du 24 octobre, Stanislas Potocki, auteur du projet sur « la commission militaire », prit la parole et démontra que le département militaire, tout en commandant l'armée sous la surveillance du Conseil permanent était laissé sans aucun contrôle ; celui-ci, en effet, n'était exercé que par le chef du département militaire y siégeant à titre de ministre et qui cumulait ainsi les deux fonctions. Il advint de cette manière que le Conseil permanent fusionna dans un seul emploi ces deux faits incompatibles d'exécution et de contrôle. « Je demande, dit Stanislas Potocki, quelle est la sûreté pour les citoyens dans ces conditions, ce qui les défendra contre la contrainte de l'armée ? » Il démontra qu'il serait illusoire alors de porter les plaintes au Conseil permanent ; que le département ayant su user de sa force avec une armée très restreinte, le danger pour les citoyens serait d'autant plus grand qu'il aurait à sa disposition une armée de 100.000 hommes. Il appuya surtout sur la dépendance étroite du département vis-à-vis du Conseil

1. *Journal de la Diète confédérée*, session du 3 novembre 1788.

permanent et il fit voir qu'un pareil danger n'était point à craindre avec une commission militaire indépendante ; celle-ci, en effet, n'aurait que le commandement de l'armée et resterait sous le contrôle de la Diète, de sorte que la nation, en se tournant vers elle, serait toujours sûre d'obtenir satisfaction dans le cas où la commission serait tentée d'outrepasser ses pouvoirs. Avec le département, au contraire, toutes les réclamations étaient condamnées d'avance à rester inexécutées. M. Niemcewicz soutint le projet à peu près dans le même sens ; il fit remarquer que si même le département de la Guerre ne lésait les droits de personne, il ne fallait le conserver sous aucun prétexte, car dit-il : « Dans un gouvernement libre, les pouvoirs doivent être séparés et non cumulés dans un seul corps (1). » A la suite de cette première séance, deux autres furent exclusivement consacrées à la fin du mois d'octobre au même projet. Mais ce fut celle du 3 novembre qui trancha définitivement la question du département de la Guerre. Le 3 novembre, après une discussion très animée de part et d'autre, le maréchal posa à la Diète les deux questions suivantes : « Le département de la Guerre doit-il être maintenu ? Doit-on établir la commission militaire et quels seront ses pouvoirs ? » La discussion ne dura pas moins ce

1. *Journal de la Diète confédérée*, session du 24 octobre 1788.

seize heures et on eut le temps de prononcer 80 discours. Après le dépouillement du scrutin, on vit que l'établissement de la commission militaire avait été décidé à une majorité de 18 voix (1).

La nomination des officiers. — La Diète reconnut au roi, sans aucune opposition, le droit de nommer les officiers dans l'armée entière et à tous les degrés ; des nominations devaient être exécutées sans aucun droit de contradiction par la commission militaire. Mais un peu plus tard, sous l'influence du ministre-prussien, on apporta à la fin du décret relatif à la nomination du roi une légère modification, d'après laquelle les chefs de régiments auraient le droit de présenter au roi le premier candidat dans l'ordre d'ancienneté que celui-ci serait obligé de nommer. Cette restriction affaiblissait un peu la prérogative du roi qui lui fut attribuée d'abord dans son intégrité.

Composition de la commission militaire. — La Diète procéda le 22 novembre à l'élection des commissaires militaires ; celle-ci fut proclamée le lendemain. La commission en question était composée de 4 grands généraux, de 3 sénateurs, de 9 nonces et de 5 militaires, ce qui constituait au total

1. *Journal de la Diète confédérée*, session du 3 novembre 1788.

21 membres. Elle était commandée à tour de rôle par un des quatre grands généraux.

Suppression du Conseil permanent. — En écartant le département de la Guerre, la Diète avait porté une grave atteinte à l'existence même du Conseil permanent (1). Peu après les affaires militaires, celui-ci fut dépouillé des Affaires étrangères; en nommant les ministres dans les cours étrangères, la Diète confia leur direction à une commission des Affaires étrangères. C'est ainsi que le Conseil permanent se vit privé, dans un court espace de temps, de ses deux subdivisions les plus importantes : celle de la Guerre et des Affaires étrangères. Après ces premières modifications, qui ébranlèrent sérieusement son autorité, la Diète décida de se débarrasser entièrement de cette institution. Elle n'attendait que l'occasion pour s'attaquer au Conseil permanent. Celle-ci ne tarda pas à se présenter bientôt. Le 20 novembre 1788 fut soulevée à la Diète la fixation de la date de l'élection des commissaires militaires. Le parti patriotique demanda qu'elles aient lieu immédiatement après la réunion des deux Chambres législatives. L'opposition lui répondit que ce terme avait été déjà destiné aux élections du Conseil permanent, qu'après elles venaient celles des com-

1. Komarzewski, *Coup d'œil rapide sur les causes de la décadence de la Pologne*, p. 31.

missaires du Trésor et qu'il serait à propos de fixer l'élection des commissaires militaires à la suite de ces dernières ; elle fit valoir en même temps que cet ordre était prescrit par la Constitution de 1775, qu'il faisait partie des lois cardinales soumises au traité de garantie et qu'on ne saurait dès lors l'enfreindre impunément. Le parti patriotique saisit cette occasion pour présenter tous ses griefs contre les lois fondamentales et le Conseil permanent.

Le maréchal de la Diète fit remarquer « qu'il ne comprenait point comment on pouvait s'abriter derrière les lois cardinales qui étaient une violation flagrante de toute loi raisonnable » (1). A la place du Conseil permanent, on proposa d'organiser deux nouvelles commissions : celle de la police et de la justice qui viendraient se joindre aux quatre commissions déjà existantes : celle de la Guerre, du Trésor, des Affaires étrangères et de l'Instruction. Le 19 janvier 1789, le projet de la suppression du Conseil permanent fut soumis à la Diète. De nombreux nonces n'eurent pas de peine à démontrer tous les dommages et les inconvénients qui résultaient pour la Pologne de cette institution. Le nonce Zaleski dit qu'elle n'avait jamais été qu'un moyen d'oppression étrangère et que l'ambassadeur russe y régnait en maître souverain. St. Potocki, pour con-

1. *Journal de la Diète confédérée*, session du 20 novembre 1888.

firmer l'opinion de son prédécesseur, cita les propres paroles de Frédéric-Guillaume : « Si quelqu'un veut savoir ce qui se passe en Pologne qu'il aille se renseigner à Saint-Petersbourg et non à Varsovie. » Il prétendit, en outre, qu'il y avait beaucoup de raisons militant en faveur de la suppression du Conseil permanent ; cependant la plus importante de celles qu'on pouvait faire valoir était la volonté d'affirmer l'indépendance de l'État. « Nous ne voterons ni les impôts, ni l'armée, dit-il, car qui voudrait aider le Conseil à la soumission de notre nation au joug étranger ? » Le nonce Szembek démontra clairement que les deux garanties russes de 1768 et de 1775 n'étaient, en aucune façon, un obstacle à l'opération des réformes dans la législation intérieure du pays, car autrement, la nation cesserait d'être libre. La garantie, d'ailleurs, ne pouvait avoir pour objet d'astreindre la Pologne à une obligation quelconque ; que, tout au contraire, il était dans le devoir de la puissance garante de défendre la forme du gouvernement qu'elle jugerait utile d'établir chez elle. Il faut croire que tous ces arguments convinquirent définitivement les membres de l'assemblée puisque la suppression du Conseil permanent fut décrétée séance tenante, le 19 janvier 1789 par une majorité de 120 voix contre 11 (1). Cette

1. *Journal de la Diète confédérée*, session du 19 janvier 1789.

mesure importante, acceptée presque à l'unanimité par la Diète, fut un triomphe éclatant du parti patriotique et en même temps une brillante affirmation de la souveraineté de l'État. On vit tomber ainsi l'obstacle principal à l'œuvre des réformes ; c'est pour cela que l'abolition du Conseil permanent compte parmi les grands événements de la première période de la Diète de quatre ans.

L'évacuation des troupes russes. — Il semble même qu'après cette décision, la Russie ait voulu transiger avec la Pologne. Dans une note remise à la Diète, Stackelberg disait : « L'indépendance et la liberté de la Pologne sont des vérités trop incontestables pour qu'elles aient besoin d'être rappelées et qu'elles puissent faire matière du moindre doute. Sacrées pour la Pologne, elles n'intéressent pas moins le système invariable de la Russie et l'amitié constante de l'impératrice pour le roi et la République. »

La Diète, poursuivant son plan en vue d'abolir la domination étrangère, ne voulut plus souffrir sur son territoire aucune troupe russe.

Deboli, ministre de la Pologne à Saint-Petersbourg, eut ordre d'insister directement auprès du cabinet russe en vue d'obtenir justice. Cette démarche réussit et par un décret de la fin du mois de novembre 1789 les troupes russes reçurent l'ordre d'évacuer immédiatement le territoire polonais.

Après l'exécution de cette mesure, l'ambassadeur russe en prévint la Diète. D'un seul coup ainsi fut restituée l'indépendance complète de l'État.

3° LA POLITIQUE EXTÉRIEURE A LA DIÈTE DE QUATRE ANS

Après les questions militaires et financières la Diète aborda dans leur ordre d'importance celle de la politique extérieure. L'assemblée se rendit bien compte qu'une fois affranchie de la domination étrangère, il lui faudrait appuyer sa nouvelle politique sur une alliance solide ; la grande majorité de ses membres était d'avis que dans les circonstances au milieu desquelles on se trouvait il serait dangereux de prendre le chemin de la neutralité.

Entre les combinaisons politiques variées, deux surtout sont à retenir :

1° L'alliance avec la Prusse à l'aide de laquelle on comptait pouvoir briser les garanties russes ;

2° Une alliance avec la Russie qui permettrait d'accomplir l'organisation intérieure de l'État.

C'est entre ces deux combinaisons que se partageaient tous les partis politiques. La plus grande partie des représentants, surtout la génération la plus jeune, penchait vers la première ; elle était

attirée par les brillantes propositions qui lui avaient été faites par l'envoyé prussien Buchholtz, et demandait ouvertement l'alliance avec la Prusse. Mais aussi les hommes plus expérimentés sans se faire d'illusions sur les promesses de cette puissance se ralliaient à leur vœu, car ils le considéraient comme le meilleur moyen pour opérer les réformes nécessaires. Comme les traités antérieurs avec la Russie n'ont donné que des résultats déplorables et que son protectorat fut vivement ressenti par la nation, le parti patriotique s'était tout naturellement tourné vers la Prusse, qui offrit son alliance dès l'ouverture de la Diète et qui ne négligea aucune occasion pour disposer en sa faveur les Polonais. Quant à la question même de l'alliance, celle-ci s'imposait alors à la Pologne par la force des circonstances. Tous les hommes politiques de l'époque, de même que la majorité de la doctrine ont été unanimes à déclarer qu'on ne saurait soutenir suffisamment la nouvelle politique sans l'appui d'une alliance. Aussi est-il difficile de se rallier à l'opinion défendue récemment par un auteur qui prétendit qu'il suffirait à la Diète « de profiter de l'antagonisme latent entre la Russie et la Prusse pour garder une stricte neutralité » (1). La conclusion de l'alliance avait été jugée par le parti

1. Nieweglowski, *Les Idées politiques et l'esprit public en Pologne à la fin du XVIII^e siècle*, p. 121 (Thèse Paris, 1901).

patriotique comme une nécessité politique ; mais tout en la demandant, il ne se dissimulait point que la conclusion d'une pareille alliance, sans une augmentation antérieure des forces militaires, ne serait pas autre chose qu'un passage de la domination russe à celle de la Prusse. Aussi avait-il insisté pour qu'on s'abstienne de tout traité tant qu'on n'aurait pas consolidé l'État par l'organisation de la nouvelle armée capable de le protéger. Il déclarait à maintes reprises qu'il ne considérait utile l'alliance prussienne qu'autant que celle-ci lui permettrait de briser définitivement avec la Russie ; on se rendait bien compte qu'il serait chimérique de compter sur les sentiments désintéressés de la Prusse qu'elle se plaisait d'afficher bien souvent et on voyait qu'elle ne ferait rien pour la Pologne avant d'être assurée que celle-ci présentât une puissance avec laquelle il faudrait compter.

La devise du parti patriotique était : « point d'alliance tant que l'armée projetée n'est pas organisée » et ils s'efforça de procéder à la Diète suivant cette tactique.

Attitude de la Prusse au début de la Diète. — Au moment où allait s'ouvrir la Diète de 4 ans, le roi de Prusse intervint auprès d'elle pour réprover tout projet d'alliance entre la Pologne et la Russie qui avait été combiné auparavant par la tsarine. Stackelberg,

ambassadeur russe à Varsovie, y avait déclaré qu'à l'ouverture de la prochaine Diète, Catherine était résolue à conclure avec la République une alliance dont l'unique but serait le maintien de la Pologne en son entier et sa défense contre l'ennemi commun. Le roi de Prusse, ayant appris ce projet, laissa témoigner de la manière la plus formelle combien il réprouvait cette alliance par son ministre à Varsovie. L'accroissement de la puissance de la Russie et de l'Autriche devenait menaçant pour la Prusse et elle crut à cette époque devoir réagir contre ces deux empires (1). Pour éloigner à jamais toute idée d'alliance entre la Pologne et la Russie, le roi de Prusse fit remettre par Buchholtz une note détaillée qui fut communiquée à la Diète le 12 octobre 1788.

La note prussienne du 12 octobre 1788. — Dans sa note du 12 octobre 1788 le gouvernement prussien faisait annoncer qu'il ne voyait ni la nécessité, ni l'utilité d'une telle alliance, puisque le maintien de la Pologne en son entier se trouvait suffisamment garanti par les derniers traités ; qu'il n'était pas à présumer que l'empereur d'Autriche ou la tsarine aient l'intention de rompre leurs traités avec la Pologne ; que dès lors c'était au roi de Prusse qu'on supposait de pareils desseins et que c'était contre lui qu'on voulait

1. Kraszewski, *la Pologne à l'époque des trois démembrements*, p. 3.

diriger cette alliance ; qu'il n'ignorait pas que depuis longtemps on cherchait à faire naître à son égard des impressions défavorables très opposées à sa droiture et à la dignité de sa politique. Pour les détruire il suffisait de rappeler toute sa conduite depuis son avènement au trône ; mais que si la République dans les circonstances actuelles croyait avoir besoin d'une alliance, Frédéric-Guillaume lui offrait la sienne ; qu'il n'insistait pas contre l'augmentation de l'armée, persuadé qu'on n'avait pas l'intention d'en abuser ; si cependant ses observations n'étaient point écoutées, on le mettrait alors dans la nécessité de ne voir dans le projet d'alliance avec la Russie qu'un plan dirigé contre lui et contre lequel il serait obligé de prendre des mesures en conséquence (1). Cette note, habilement composée, produisit un grand effet sur la Diète.

L'envoyé de la Prusse l'avait fait distribuer à tous les nonces dans des exemplaires imprimés sur deux colonnes, l'une en polonais, l'autre en français ; tout cela était arrangé pour donner à la démarche prussienne un plus grand retentissement. De plus, elle avait été faite pour inspirer une grande confiance dans la Prusse qui venait d'une manière aussi positive garantir l'intégrité et l'indépendance de la Pologne.

1. Déclaration du roi de Prusse contenue dans la note du 12 octobre 1788 (*Journal hebdomadaire de la Diète de Varsovie*, t. 1).

Cependant il s'agit de voir maintenant la raison que pouvait avoir Frédéric-Guillaume pour s'opposer si énergiquement à l'alliance entre la Pologne et la Russie et lui proposer la sienne à la place de l'autre. Quels intérêts véritables avait-il dissimulés sous les principes désintéressés proclamés dans sa note diplomatique du 12 octobre ?

C'est que l'amitié de la Pologne était alors indispensable à la Prusse pour la réalisation de ses projets politiques (1), mais à cela il n'a été fait la moindre allusion à aucun endroit de sa note. Il était évident que l'alliance russo-polonaise renversait tous les projets que méditait Frédéric-Guillaume, puisque dans la ligue dont il se fit champion et qui fut ouvertement dirigée contre la Russie, l'appui de la Pologne lui parut fondamental. De plus, par son intervention, il suscita une ennemie de plus à la Russie avec laquelle il avait rompu depuis 1788. Quant au second point de la note, relatif à la proposition d'alliance, il y voyait des avantages précis pour la Prusse car il voulut obtenir, par son intermédiaire, la cession des deux villes maritimes de Thorn et de Dantzig. Lors du premier partage de la Pologne en 1772 le roi de Prusse insista pour que ces deux villes fussent comprises dans le lot qu'on lui assignait ; Catherine s'y opposa formellement en vertu du traité de garantie

1. Smolka, *l'Europe et la Constitution du 3 mai 1791* (Bull. de l'Académie de Cracovie, 1891).

par lequel elle se chargeait de veiller à l'intégrité du territoire de la Pologne.

En 1775, elle avait encore garanti une Convention par laquelle Dantzig, entouré des douanes prussiennes, s'engageait à n'adresser qu'à la République toutes les plaintes qu'elle aurait à faire ; par cela elle gênait la Prusse dans l'accroissement de son commerce ; toutes les marchandises venant de France, de l'Autriche et de l'Italie, n'étaient assujetties à aucune visite pour entrer en Pologne ; elles ne payaient qu'un droit modique. La Russie laissa ainsi entre la Prusse et la Pologne un point litigieux qui dans sa pensée devait mettre un obstacle à leur union trop intime ; sur ce point précis le calcul de la tsarine avait été déjoué d'une manière curieuse, puisque c'est justement le problème de ces deux villes qui servit de base aux négociations de l'alliance prusso-polonaise. En effet, toute la politique de la cour de Berlin n'avait pas eu d'autre but et ce qui le prouve d'une façon décisive, c'est que lorsque l'abandon de ces deux villes fut rendu impossible par la Diète, le fondement même de ce rapprochement prusso-polonais manqua de base et la Prusse n'eut alors aucun scrupule de violer son traité d'alliance conclu avec la Pologne peu de temps avant.

Réponse de la Diète à la note prussienne. — La Diète répondit à la déclaration de Frédéric-Guillaume

par une note du 8 décembre 1788. Elle lui témoigna d'abord « combien elle lui était reconnaissante de ses déclarations toujours franches d'amitié et de bon voisinage », elle lui renouvela l'assurance que l'alliance avec la Russie n'avait jamais été le but de la Confédération et s'engagea de n'adopter aucune loi qui n'ait été rédigée « conformément aux principes d'une indépendance absolue et d'une libre souveraineté » ; elle lui faisait savoir combien cet esprit était conforme aux déclarations de la Prusse contre la garantie russe ; « qu'autant la nation avait souffert par l'étendue, sans exemple, donnée à cette garantie, autant elle est jalouse d'en conserver une, conforme aux droits de son indépendance. » Cette note se terminait par l'expression de la confiance générale qu'inspirait le caractère noble, franc et élevé de Frédéric-Guillaume « bien opposé à celui de ces politiciens qui comptent la morale pour rien » (1).

La seconde déclaration de la cour de Prusse sur la garantie. — Bientôt les circonstances offrirent au ministre prussien l'occasion d'une nouvelle intervention auprès de la Diète. A la suite de la communication de l'ambassadeur russe du 5 novembre 1788 qui provoqua dans l'assemblée une indignation générale, la Prusse saisit le moment propice pour fortifier l'op-

1. Note de la Diète du 8 décembre 1788 en réponse à la déclaration prussienne remise par le ministre prussien le 12 octobre 1788 (*Gaz. de Leyde*, n° 90, 1788).

position suscitée contre la Russie. Dans une note du 25 novembre 1788, le roi de Prusse suggéra à son ministre, résidant à Varsovie, l'idée de soulever à la Diète la question de l'évacuation des troupes russes qu'il savait être très populaire dans le parti patriotique ; dans ce but, il conseilla d'amener les patriotes à demander énergiquement à la Russie que celle-ci donnât ordre à son armée de quitter le territoire polonais avant l'hiver (1). Le prince Czartoryski ne tarda pas à remettre à la Diète une proposition dans laquelle il l'engageait à adresser à l'ambassadeur russe une note en vue de demander formellement, au nom de la nation entière, l'évacuation des troupes russes appuyant cette revendication sur l'assurance souvent donnée par Catherine, « combien les intérêts de la Pologne lui importaient » (2). Cette demande fut soutenue par les démarches du ministre prussien qui, le 5 novembre, communiqua officiellement à l'ambassadeur russe que son maître, le roi de Prusse, désirait instamment que la Pologne fût libérée des troupes russes.

Mais la Prusse ne se contenta pas seulement d'appuyer de cette façon la demande des Polonais ; elle vint donner à la Diète une preuve nouvelle de ses bonnes intentions par la note qui lui fut remise par

1. Kalinka, *la Diète de quatre ans*, t. V, p. 252.

2. *Journal de la Diète confédérée*, séance du 24 octobre 1788.

Buchholtz le 19 novembre 1788. Le ministre prussien s'empessa, par sa seconde communication, de témoigner combien Frédéric-Guillaume était satisfait de voir que la confédération de la Diète n'entraînerait pas l'alliance avec la Russie, et qu'elle donnait à ses forces militaires une organisation qui écartait toute influence étrangère. Il disait que son maître déclarait que les États ne sauraient être arrêtés par l'obligation de quelque garantie antérieure ; que celle-ci ne pouvait empêcher la nation d'améliorer son gouvernement ; que d'ailleurs il ne fallait pas oublier *que la garantie de 1775 n'avait été signée que par la seule puissance qui, aujourd'hui, voudrait se prévaloir de cette prétendue obligation imposée par elle-même ; que Frédéric-Guillaume comprenait autrement ses devoirs de garant ; cette garantie selon lui ne devait jamais être employée par le garant contre la République et qu'elle ne devait même être employée en faveur de celle-ci qu'à la demande des États assemblés en Diète contre le violateur de sa souveraineté, de sa liberté et de l'intégrité de ses possessions* (1).

On ne pouvait donner, en effet, une affirmation plus éclatante des principes en faveur de l'indépendance de la Pologne. La Prusse prenait pour ainsi dire l'initiative des réformes en déclarant qu'elles ne

1. Note de Buchholtz à la Diète du 19 novembre 1788 (*Gazette de Leyde*, 1788, suppl. du n° 99).

sauraient être arrêtées par la garantie de la Russie.

Prépondérance du parti prussien à la Diète. — La seconde note du roi de Prusse contribua à assurer une prépondérance définitive au parti prussien.

D'ailleurs, depuis la suppression du Conseil Permanent, l'influence de l'ambassadeur russe fut réduite à néant et tous les projets de la Diète passaient malgré sa volonté. Dans la séance du 4 décembre 1788, on s'occupa exclusivement de la situation politique de la Pologne ; on y fit la proposition formelle d'accéder à la ligue projetée par la Prusse ; celle-ci devait grouper la Prusse, l'Angleterre, la Suède et la Hollande ; elle devait contre-balancer l'alliance russo-autrichienne conclue nouvellement pour empêcher ces deux États d'étendre, outre mesure, leurs frontières. Le 19 décembre fut reprise la question de l'alliance avec la Prusse ; elle fut appuyée par un discours très persuasif de M. Mionczynski. Celui-ci fit valoir la sincérité des démarches de Frédéric Guillaume en leur opposant la tactique de la Russie. « Ses procédés envers nous, dit-il, sont bien différents de ceux de certaines puissances, puisque l'anéantissement de notre liberté et la mort des meilleurs de nos frères ont été le fondement sur lesquels la Russie a cherché à établir son alliance avec nous » ; il fit ressortir ensuite le besoin d'une alliance solide qui

pourrait sauvegarder d'une façon efficace l'œuvre de réformes en montrant tous les avantages qui résulteraient de l'alliance projetée avec la Prusse (1).

La nomination des ministres dans les cours étrangères. — L'alliance avec la Prusse avait été généralement approuvée par la Diète ; cependant la grande majorité de ses membres crut nécessaire avant la conclusion de ce pacte de consolider le gouvernement. Mais comme cette entreprise demandait un temps assez long on décida pour le moment d'établir avec les cours étrangères des rapports permanents et préparer, par cette voie, les futures négociations diplomatiques. Le 5 décembre 1789, on présenta à la Diète le projet relatif à la nomination des ministres de la Pologne auprès des puissances étrangères.

Il fut défendu par le nonce Rybinski, membre de la Commission des Affaires étrangères : celui-ci montra combien il était important de profiter des circonstances qui appelaient la Pologne à recouvrer et à consolider son indépendance ; qu'elle pouvait chercher dès ce moment à établir des liaisons diplomatiques qui lui seraient d'une grande utilité ; que cette démarche si essentielle lui était, en quelque sorte, indiquée par l'empressement avec lequel les souverains qui jouissaient de l'estime de toute l'Europe

1. Discours de M. Mionczynski du 19 décembre 1788 (*Gazette de Leyde*, p. 211).

applaudissaient à ses premières réformes. En effet, Gustave de Suède venait de faire communiquer à la Diète « qu'il voyait avec la plus grande satisfaction un prince, aussi puissant que le roi de Prusse, prendre vivement à cœur l'indépendance de la Pologne; que, pour lui, il s'intéressait toujours au sort d'une nation aussi noble et généreuse avec qui il était lié par des rapports communs; et qu'il saisissait avec empressement toutes les occasions pour lui témoigner l'invariabilité de ses sentiments, même de se réunir à elle pour la défense réciproque (1). Par ses arguments adroitement choisis, Rybinski sut acquiescer pour le projet qu'il soumettait à la Diète l'unanimité des suffrages; l'assemblée décréta encore à la même séance qu'il serait envoyé des ministres à Berlin, à Dresde, à La Haye, à Copenhague, à Londres et à Stockholm. Le roi fut tout d'abord d'avis qu'il faudrait ajourner l'exécution de ce projet pour des raisons économiques; mais, devant les instances répétées des États, il promit de nommer les plénipotentiaires à la session du 9 décembre.

Ce jour arrivé, on vit s'élever une contestation sur le droit de ces nouvelles nominations. Certains n'ont voulu l'attribuer qu'au roi et aux États ensemble. Le sous-chancelier Garnysz prouva, les textes à la main, que pendant la durée de la Diète, le roi ne pouvait

1. *Journal de la Diète confédérée*, séance du 5 décembre 1789.

de sa propre autorité envoyer des ministres à l'étranger, et qu'il lui fallait pour cela le consentement des États. Après une longue discussion, le roi céda au parti d'opposition pour accepter son projet : « Nous Roi, avec le consentement des États, envoyons etc... » (1) C'est donc le 9 décembre que furent nommés les ministres de la Pologne auprès des cours étrangères : M. George Potocki pour la Suède ; pour le Danemark, M. Rzwuski ; le prince Czartoryski, pour la Prusse, et pour la Saxe M. Jean Malachowski ; M. Bukaty pour l'Angleterre.

La direction des Affaires étrangères.— Cette question s'éleva encore au milieu des débats pour la nomination des plénipotentiaires à l'étranger. C'est à ce moment qu'on résolut de substituer au département des Affaires étrangères une Commission spéciale à laquelle serait confiée la direction de la diplomatie. Cette commission des Affaires étrangères devait être composée de 3 sénateurs, de 5 nonces, de 2 maréchaux et de 4 chanceliers, ce qui faisait au total, avec le directeur de la Chancellerie royale, 15 membres.

Le début de l'alliance prusso-polonaise. — Au cours des dernières séances de l'année de 1789 il avait été rendu compte à la Diète d'une lettre de Frédéric-Guillaume, dans laquelle celui-ci offrait à la

1. Kalinka, *la Diète de quatre ans*, t. V, p. 325.

République son amitié et lui demandait la sienne. Il lui témoignait le désir qu'il disait aussi être celui de l'Angleterre et de la Hollande de former avec la Pologne des liaisons qu'aucune intrigue ne pourrait troubler.

Dans cette vue, il souhaitait que la nouvelle forme de gouvernement qu'on allait lui donner fût établie le plus tôt possible parce que c'est d'elle que devait dépendre l'avenir et le bonheur de la nation. Il faisait entrevoir qu'il recevrait volontiers la communication du projet de la nouvelle constitution. Ce rapport, fait par la Commission des Affaires étrangères, rendait compte d'une conférence qu'elle avait eue avec les ministres anglais et prussien. Lucchesini, l'envoyé prussien, qui le 27 avril 1789 avait remplacé à Varsovie Buchholtz, y avait dit et répété que Frédéric-Guillaume voyait pour la Pologne plus d'avantages politiques dans l'établissement d'une bonne constitution que dans une armée de 300.000 hommes qui la laisserait exposée à des révolutions continuelles. Les opinions de la Prusse ont radicalement changé à cet égard, car elle soutenait une vingtaine d'années auparavant tout le contraire. En effet, à la suite de l'article secret inséré dans l'acte de l'alliance défensive entre Catherine et Frédéric II en 1764, ces deux puissances se sont formellement engagées d'employer tous leurs efforts pour s'opposer aux moindres chan-

gements qu'on voudrait opérer dans sa constitution ; le roi de Prusse avait stipulé alors qu'il veillerait à ce que la République de Pologne « soit maintenue dans son état de libre élection et qu'il ne soit permis à personne de rendre ledit royaume héréditaire » (1).

Ce revirement dans les idées du roi de Prusse se ressentit dans la nouvelle tactique qu'il avait adoptée au début de la Diète. Aussi, sur la demande de la Commission des Affaires étrangères, adressée aux envoyés prussien et anglais pour savoir s'ils approuvaient que leurs déclarations fussent répétées à la Diète, Lucchesini avait répondu : « Je pense même que nous avons le droit de le demander afin que nous et nos cours ne demeurent pas plus longtemps incertains sur le sort de la Pologne (2). »

A la suite de cette déclaration de Lucchesini on décida à l'unanimité de faire déposer un projet sur la nouvelle forme du gouvernement. On avait résolu en même temps : 1° De déléguer comme représentant de la Commission des Affaires étrangères le prince Jablonowski pour aller présenter au roi de Prusse le témoignage de reconnaissance ; 2° De préparer provisoirement les articles préliminaires de la

1. Article secret du Traité d'alliance entre la Russie et la Prusse du 31 mars-11 avril 1764 (Angeberg, *Recueil des Traités et des Conventions concernant la Pologne*, p. 17).

2. Kalinka, *Diète de quatre ans*, t. I, p. 716.

future alliance ; 3^o De charger Bukaty, ministre polonais à Londres, de faire une proposition d'alliance au gouvernement anglais.

Débats sur l'alliance avec la Prusse. — Cette question se précisa davantage lorsqu'en 1790 la Prusse formula les conditions de l'alliance par l'intermédiaire de son ministre Lucchesini, en demandant à ce prix la cession des villes de Thorn et de Dantzig. Celui-ci s'empressa tout d'abord de donner à la Diète communication officielle de la dernière déclaration de la tsarine, qui faisait savoir par Nesseldorf, son ministre à Berlin, qu'elle ne mettrait aucun obstacle à l'alliance de la Prusse avec la Pologne ; il témoigna aussi individuellement aux membres de la Diète combien Frédéric-Guillaume avait été satisfait du projet déjà arrêté de la nouvelle constitution. Ce n'est qu'ensuite qu'il présenta à la Commission des Affaires étrangères le plan général de l'alliance ; il dit que le roi de Prusse était prêt de contracter avec la République une alliance défensive dans laquelle il offrait de fournir une infanterie proportionnelle à la cavalerie polonaise ; il proposait une diminution de moitié sur les droits que ses douanes prescrivaient sur l'exportation des productions de Pologne ; Lucchesini ajouta enfin que pour prix de tous ces services son maître désirait vivement la souveraineté de Thorn et de Dantzig et que par ce désir même il serait disposé à

donner, à titre de compensation, ce qui serait jugé avantageux à la Pologne.

Le problème de ces deux villes devint en quelque sorte la pierre d'achoppement dans les relations entre la République et le roi de Prusse. Après les démarches faites par Lucchesini, il s'agissait d'éclaircir la question de l'alliance proposée. La majorité de la Diète trouvait que le secours d'une tierce puissance était indispensable pour secouer définitivement le joug russe et que de tous les inconvénients qu'une alliance pouvait occasionner, aucun n'était comparable au malheur de la domination étrangère.

Le maréchal Malachowski qui jouissait d'un grand crédit dans l'assemblée, appuya fortement cette opinion. Entraîné par le mouvement général de la nation, le roi même qui, jusqu'alors, appartenait au parti russe, vint se joindre au parti patriotique pour soutenir l'alliance avec la Prusse. Malachowski faisait remarquer que parmi les partisans de ce projet plusieurs avaient été retenus par un traité de commerce que la Prusse offrait et qui devait être fait concurremment avec celui de l'alliance; ils craignait par suite que cette puissance ne se prévalût du besoin qu'on avait de son amitié pour mettre dans ce traité tous les avantages de son côté; pour éviter le danger, le maréchal de la Diète proposa de dissocier ces deux actes et demanda que le traité de commerce ne fût conclu qu'après un examen réfléchi et indé-

pendamment du traité d'alliance. Cette idée réunit beaucoup de suffrages. Enfin Lucchesini vint annoncer lui-même que les propositions qu'il avait faites à propos de Thorn et Dantzig ayant soulevé quelques difficultés, il avait l'ordre de déclarer que le roi de Prusse n'y insistait pas. Frédéric-Guillaume écrivit à ce sujet une lettre au roi de Pologne; il y prouva que la grande diminution qu'il offrait sur les douanes donnait à la Pologne des avantages bien supérieurs à la perte que pourrait lui causer la cession de Thorn et de Dantzig. Il paraissait aussi très étonné d'avoir éprouvé une si grande résistance contre elle de la part de la Diète, ce qui ne l'empêchait cependant pas de retirer ses propositions quant à ce point et de se borner pour le moment au traité d'alliance (1).

La conclusion de l'alliance Prusso-Polonaise

Dans la séance du 15 mars 1790, l'alliance avec la Prusse fut décrétée à une grande majorité de suffrages. Cette alliance était une des bases du programme du parti patriotique; elle était vivement désirée par Frédéric-Guillaume qui avait compté sur l'appui de la Pologne en cas de guerre éventuelle avec la Russie; elle fut encore ardemment soutenue par l'Angleterre

1. Lettre de Frédéric-Guillaume à Stanislas August, du 11 avril 1790 (*Gazette de Leyde*, 1790, n° 47).

qui voulut à quelque prix que ce fût forcer Catherine à faire la paix avec la Turquie.

Dès que le principe de l'alliance avec la Prusse eut été décrété par la Diète, on s'occupa sans retard de la rédaction du traité ; il fut signé le 29 mars et ratifié le 5 avril 1790 par les États assemblés.

Exposé du traité d'alliance (1). — Les articles 1 et 2 établissaient entre les deux États une amitié réciproque et la garantie respective de leurs territoires.

Dans l'article 3 on prévoyait le cas de quelques tentatives hostiles faites sur les frontières ou contre leurs droits et intérêts. Dans ce sens, ils se promettaient mutuellement de se secourir d'abord par de bons offices et s'il fallait employer des moyens de force par des troupes dont le nombre avait été réglé.

Les articles 4 et 5 déterminaient la proportion dans laquelle seraient fournis à l'armée de secours, les suppléments que les forces de l'ennemi pourraient rendre nécessaires.

L'article 6 était dirigé indirectement contre la Russie et contre la garantie qu'elle prétendait exercer en Pologne.

On stipulait à ce sujet : « Si quelque puissance étrangère quelconque voulait, à titre d'actes ou de stipulations précédentes ou de leur interprétation,

1. Traité d'amitié et d'alliance entre la Pologne et la Prusse du 29 mars 1790 (Augeberg, *Traités et Conventions concernant la Pologne*, p. 222-226).

s'attribuer le droit de se mêler des affaires internes de la République de Pologne ou de ses dépendances, en tel temps ou de quelque manière que cela soit, Sa Majesté le roi de Prusse s'emploiera d'abord par de bons offices les plus efficaces, pour faire prévenir les hostilités par rapport à une pareille prétention ; mais si ces bons offices n'en ont pas leurs effets et que les hostilités résultent à cette occasion contre la Pologne, Sa Majesté le roi de Prusse, en reconnaissant ce cas, comme celui de l'alliance assistera alors la République, selon la teneur de l'article 4 du présent traité (1). Or, comme l'engagement d'un secours mutuel était déjà stipulé par l'article 3 pour le cas de tentative hostile contre les droits et intérêts des parties contractantes, il était évident que l'article 4 était dirigé contre la Russie, car son but unique fut de bien préciser que l'exécution d'une garantie antérieurement convenue devait figurer parmi les cas hostiles.

L'article 7 concernait les négociations qu'on se proposait de suivre pour la conclusion du traité de commerce sans en faire cependant une des conditions de celui du traité de l'alliance.

Début des négociations du traité de commerce. —
Les premières démarches pour le traité de commerce

1. Traité d'alliance entre la Prusse et la Pologne, articles 4 et 5 cités plus haut.

commencèrent aussitôt après la ratification du traité d'alliance. Mais dès le commencement des débats à ce sujet, la cession des deux villes de Thorn et Dantzig revenait sans cesse comme principale objection contre tout ce qu'on proposait.

Lucchesini épuisait son adresse à paraître écarter tous les obstacles. Les ministres d'Angleterre et de la Hollande le secondèrent avec zèle dans cette tâche délicate. Ils essayèrent de démontrer que le commerce de leurs nations avec la Pologne ne pouvait être libre, tant que la communication de cette dernière à travers la Prusse ne serait pas libre elle-même; que le roi de Prusse ayant le pouvoir et l'intérêt de l'empêcher, ils considéraient comme indispensable de le désintéresser de ces deux villes dont il voulait la cession. La Commission des Affaires étrangères, au cours des fréquentes conférences qu'elle a eues avec ces deux ministres, leur avait toujours déclaré qu'elle n'était autorisée à faire aucune cession ni même aucun échange, et qu'elle ne pouvait entamer à ce sujet les moindres pourparlers tant qu'elle ne recevrait pas de nouvelles instructions des États assemblés. C'est dans ce but, en effet, qu'elle se retourna vers la Diète.

La ville de Dantzig. — D'après la constitution de 1772, la Pologne avait eu sur cette ville des droits de souveraineté. La ville de Dantzig était de tout côté

entourée du territoire prussien et la Prusse pouvait établir sur les deux rives tels droits qu'elle jugeait à propos. Comme ils étaient devenus à la longue très forts celle-ci se trouva considérablement entravée dans son commerce extérieur par le paiement des droits très onéreux à l'entrée et à la sortie de toutes les marchandises. La Russie ne voyait pas d'un bon œil l'activité que le commerce prussien allait prendre par ses nouvelles communications avec la Baltique; aussi se garda-t-elle bien de lui accorder en 1775 un port qui pourrait servir aux puissances maritimes ennemies de la Russie. Dantzig constituait le seul débouché de la Pologne qui avait accès au littoral bien qu'il fût rendu à la fin beaucoup trop onéreux par les augmentations successives opérées par les douanes prussiennes. La cession de cette ville maritime souleva les plus fortes oppositions au milieu de la Diète; aussi lorsque les membres de la Commission des Affaires étrangères vinrent pour lui demander de nouvelles instructions, elle leur ordonna de poursuivre les négociations commencées relativement aux intérêts politiques, et elle décréta bientôt l'intégrité des frontières, pour mettre fin ainsi à toute question de cession du territoire.

Décret de la Diète contre la cession de tout territoire. — C'était surtout le parti russe qui s'était opposé énergiquement à la cession des deux villes

maritimes demandées par la Prusse ; il trouvait qu'il ne fallait à aucun prix abandonner le seul débouché qui restait à la Pologne. En ce sens, le nonce Swietoslawski exigea qu'à l'avenir ni la Diète présente, ni celles qui lui succéderaient n'auraient aucun droit et cela sans aucun prétexte de céder ou d'échanger une partie quelconque du territoire. A la séance du 3 septembre 1790, le prince Czartoryski répondit de la façon suivante à leur déclaration : « La défense de l'intégrité de l'État est une sainte obligation de chaque citoyen ; cependant lier les mains à la Diète pour qu'elle ne puisse, dans aucune circonstance, céder ou faire échanger une partie du territoire, même si les faits l'exigeaient était porter atteinte à sa puissance souveraine (1). » Comme l'opposition se basait surtout sur les lois cardinales pour repousser la cession de Thorn et de Dantzig, Stanislas Potocki prouva d'une façon très logique qu'aucune de ces lois n'était en mesure de garantir l'intégrité d'un État, et que sa sûreté reposait exclusivement sur son gouvernement, sur son armée et la vertu de ses citoyens. « C'est vrai, dit-il, que le Coran défendait aux Turcs la cession de la moindre portion de leur territoire, mais à l'exception des Turcs, on n'a jamais vu qu'une nation paralysât ainsi sa puissance par sa propre volonté. » Le parti patriotique considéra l'union.

1. *Journal de la Diète confédérée*, séance du 3 septembre 1790.

solide avec la Prusse comme ayant une telle importance qu'il se résigna même à imposer à la nation le sacrifice douloureux de la perte de ces deux villes. Il est incontestable que chacun des partis en lutte avait quelques bonnes raisons en sa faveur ; mais au moment donné, il s'agissait uniquement de résoudre ce qui serait plus avantageux à la Pologne dans la phase transitoire qu'elle traversait. Or, c'est sur ce point précis qu'il fut difficile de se mettre d'accord.

Après une discussion des plus controversées, la Diète adopta à l'unanimité le projet de M. Swietoslawski, suivant lequel « personne ne saurait, et cela à aucune des Diètes, échanger une partie quelconque du territoire de la République ; à plus forte raison était-il défendu de céder une partie quelconque (1) ». Ce projet fut transformé en une loi fondamentale le 6 septembre 1790.

L'intervention de l'Angleterre dans les affaires de Pologne. — Le cabinet anglais, préoccupé à cette époque de susciter des embarras à la Russie, avait donné l'ordre formel à son ministre Hailes, résidant à Varsovie, d'appuyer sérieusement les propositions de la Prusse, quant à la conclusion du traité de commerce avec la République. C'est ainsi que la question

1. Kalinka, *Diète de quatre-ans*, t. VII, p. 268-277.

de Dantzig présente un cas assez rare dans l'histoire diplomatique de la Pologne d'une intervention directe de l'Angleterre dans ses affaires. En 1789, M. Bukaty fut nommé ministre plénipotentiaire auprès de la cour de Londres. A peine entré en fonctions, il fut chargé de présenter à Pitt un mémoire approfondi sur l'importance des rapports commerciaux entre la Pologne et l'Angleterre. Celle-ci paraissait toute disposée à accepter les propositions qui lui avaient été faites par M. Bukaty et elle accueillit avec grande faveur l'idée d'une alliance anglo-polonaise. D'autant plus que l'éventualité d'une guerre de l'Angleterre contre la Russie paraissant alors à l'ordre du jour, elle trouvait dans l'alliance projetée une double utilité. Comme la marine anglaise n'avait été approvisionnée jusqu'alors que presque exclusivement par les produits russes, elle pouvait se libérer de cette dépendance commerciale à l'aide d'un traité avec la Pologne ; en effet, elle y trouvait toutes les marchandises que lui fournissait la Russie, et cela en meilleure qualité. Cependant l'alliance entre la Pologne et l'Angleterre n'était réalisable qu'avec le concours de la Prusse.

Projet d'alliance avec l'Angleterre. — L'Angleterre, par une note officielle remise par Hailes à la Commission des Affaires étrangères, le 28 janvier 1791, laissait exprimer tout l'empressement qu'elle avait à

adopter avec la Pologne un traité de commerce, mais elle précisait que sa conclusion était impossible sans la participation du roi de Prusse (1). Comme il fallait que toutes les marchandises qui venaient de Pologne en Angleterre traversassent le territoire prussien, il était de toute nécessité que la Prusse participât à ce traité de commerce. Or celle-ci posa, comme une condition *sine qua non* de la conclusion du traité de commerce, la cession du territoire de Dantzic. Hailes qui fut déjà un des principaux promoteurs de l'alliance prusso-polonaise développa à cette époque une activité inlassable pour faire aboutir le traité de commerce entre ces deux puissances. Au moment où il s'aperçut que cette question perdait du terrain en Pologne, il rédigea une brochure intitulée : *Mémoire sur les affaires actuelles de la Pologne* qui n'avait d'autre but que ramener l'opinion publique vers cet accord. L'Angleterre y prévoyait le plan d'une ligue des États fédérés dirigée contre l'omnipotence de la Russie. C'était, en quelque sorte, une proposition déguisée d'admettre la Pologne dans ce concert des grandes puissances.

Hailes n'a pas manqué de relever tous les avantages matériels qui résulteraient pour la Pologne du traité de commerce avec la Prusse. Mais comme il

1. Note remise par le ministre anglais Hailes à la Commission des Affaires étrangères à Varsovie, le 28 janvier 1791 (*Gazette de Leyde*, 1791, suppl. du n° 19).

eût été imprudent de faire la cession de Dantzig par un simple échange, sans que rien ne garantît la modicité des droits de douane, stipulés par la Prusse, il proposa d'éviter cet inconvénient en le faisant sous la médiation d'une puissance maritime qui, elle-même, aurait des intérêts commerciaux à régler avec la Prusse. Ceci, la République pouvait facilement l'obtenir puisque l'Angleterre était toute prête à conclure avec elle un traité de commerce. Le ministre anglais déclara même que si on arrivait à conclure un traité de commerce avec la Prusse sous la garantie de l'Angleterre, celle-ci n'aurait pas reculé devant une guerre avec la Prusse si elle violait le traité. Ce qui est certain, c'est que les rapports anglo-polo-nais avaient été très animés à cette époque et que l'Angleterre paraissait sincèrement disposée à la conclusion d'un traité d'alliance et de commerce avec la Pologne. Voici un témoignage authentique de ce temps : « On rapporte de Dresde que l'envoyé anglais Elliot est parti à Berlin pour voir le roi de Prusse et qu'il déclare partout que l'Angleterre s'intéresse vivement au sort de la Pologne. J'ai appris des gazettes de Hambourg que le roi anglais nous propose un traité de commerce et qu'il voudrait renouveler les anciens liens avec la République. Je crois que ces nouvelles doivent contenir une part de vérité, car la Pologne était toujours liée d'une alliance d'amitié avec l'Angleterre, et que ces deux nations

se sont témoignées réciproquement des preuves d'amitié et d'assistance ininterrompues (1). »

Le 3 mars 1790 fut soulevée à la Diète la proposition de l'Angleterre relative au traité de commerce. C'est Ignace Potocki qui la présenta à l'assemblée et lui expliqua qu'à la base de ces négociations se trouvait la garantie d'un libre commerce de la Pologne qui lui était assurée par l'Angleterre. Suivant le rapport de la Commission des Affaires étrangères, l'Angleterre et la Hollande auraient voulu s'allier avec la République en vue de soutenir, d'un commun accord, leurs intérêts commerciaux. « La perspective d'un commerce libre et stable, ajouta-t-il est une promesse bien captivante pour notre avenir, surtout lorsque l'initiative de cette grande entreprise nous vient des nations libres et renommées par leur industrie et leur négoce (2) ». Aussi conseille-t-il aux États de répondre à la proposition anglaise par un vote de confiance, ce qui trouva en général bon accueil dans la Diète. Mais l'assemblée législative ne fut plus aussi libre qu'auparavant dans la négociation du traité de commerce.

1. *Dépêches de l'ambassade polonaise à Copenhague de 1789-1793*. Imprimés de l'époque (Bibl. du Musée polonais. Rapperswyl).

2. Discours de Ignace Potocki, grand maréchal de la Lithuanie du 3 mars 1790 (*Documents pour servir à l'histoire de la Pologne de 1790-1793*. Imprimés de l'époque. Musée polonais. Rapperswyl).

En effet, la loi fondamentale, quant à l'intégrité du territoire de la République et la défense de toute cession du 6 septembre 1790 paralysait actuellement sa libre activité. D'autre part, la Pologne ne pouvait point négliger son allié le roi de Prusse sur lequel elle comptait pour consolider son nouveau système politique. C'est pour cette raison qu'on écarta pour quelque temps la question de la cession de Thorn et de Dantzig.

La mission diplomatique de M. Oginski. — La Commission des affaires étrangères dans sa réponse aux ministres anglais et prussien se couvrait toujours du manque d'instructions de la Diète quant à la négociation du traité de commerce ; elle disait n'être autorisée à s'occuper que du traité d'alliance. Comme, d'autre part, la cession de Thorn et de Dantzig était la condition préalable pour la conclusion du traité de commerce et comme les deux ministres paraissaient insister pour avoir à ce sujet une réponse catégorique, la Commission des Affaires étrangères décida de charger M. Oginski d'aborder ce problème dans une conférence particulière avec Pitt, le chef tout-puissant du cabinet anglais. Au mois de novembre 1790, M. Oginski, ministre de la Pologne, à la Haye, reçut l'ordre de se rendre à Londres pour faire en même temps, au nom du gouvernement polonais, l'offre d'un traité de com-

merce à l'Angleterre. Pitt se prêta volontiers à cette proposition, mais le problème de Thorn et de Dantzig fut agité immédiatement.

Les deux conférences de M. Oginski avec Pitt. —

A la première entrevue qu'il avait eue avec le ministre anglais, M. Oginski lui remit un mémoire de la part des négociants d'Amsterdam qui paraissaient très hostiles à la cession de Thorn et de Dantzig et lui dit que le gouvernement polonais, avant de se prononcer définitivement sur cette question, serait heureux de s'éclairer de l'avis du gouvernement anglais ; mais il n'oublia pas de lui faire remarquer aussitôt après l'aversion qu'éveillait dans les Polonais la cession de ces deux villes. Cette première entrevue dura près de deux heures ; voici ce qu'en dit M. Oginski : « Pitt me laissa parler, plus qu'il ne parlait lui-même, voulant être informé des motifs qu'on pouvait alléguer contre la cession de Thorn et de Dantzig et écouta sans m'interrompre tout ce que j'ai pu lui dire à ce sujet. » A la fin de cette première réunion, le ministre anglais proposa à M. Oginski une seconde conférence à laquelle, disait-il, « il allait se préparer ». Trois jours plus tard, lorsque l'envoyé polonais arriva dans le cabinet de Pitt, il aperçut sur sa table une carte générale de la Pologne et une autre particulière de Dantzig et de son territoire ; à côté se trouvait la copie du mémoire

qui lui avait été remis par les négociants d'Amsterdam et plusieurs autres papiers qui avaient rapport à l'objet de la première conférence.

En entrant dans le cabinet, Pitt lui dit : « Vous voyez que je me suis préparé pour la conférence d'aujourd'hui, et que j'ai mis la main sur tout ce dont nous pouvons avoir besoin. »

Il lui raconta qu'il venait justement de recevoir la copie du mémoire des négociants d'Amsterdam qui lui avait été communiquée par la voie du consul anglais résidant dans cette ville. Il disait même avoir reçu des écrits semblables des négociants de Londres qui cherchaient à prouver que non seulement la Pologne perdait infiniment en cédant Thorn et Dantzig au roi de Prusse, mais que l'Angleterre et la Hollande seraient privées de tous les avantages de commerce qu'elles pouvaient obtenir si la navigation sur la Vistule était entièrement libre. Pitt renversa tous ces raisonnements par un seul argument : « Ces observations, dit-il à M. Oginski, ne doivent pas vous surprendre, car les négociants n'entendent et ne consultent que leurs intérêts commerciaux. » Il présenta ensuite d'une façon très adroite tous les avantages qui résulteraient pour la Pologne du traité de commerce avec la Prusse et tâcha de lui faire voir combien la perte de Thorn et de Dantzig était insignifiante par rapport à l'immense

compensation qui lui était proposée par le roi de Prusse.

Voici ses propres paroles : « Mais au bout du compte, que vous revient-il à vous autres Polonais d'être en possession de Thorn et de Dantzig ? Et quel avantage retirez-vous de ces deux débouchés pour vos productions avec l'état de faiblesse et d'impuissance dans lesquelles vous vous êtes trouvés jusqu'à présent sous la garantie de la cour de Pétersbourg ? Le roi de Prusse en vous offrant son amitié et son alliance vous donne le moyen de s'affranchir de cette situation humiliante ; et cette seule circonstance vaut bien les petits sacrifices que vous demande la cour de Berlin. »

Dans la suite de son entretien il s'efforça de démontrer que la condition que le roi de Prusse mettait à la conclusion du traité de commerce ne pouvait pas même être appelée un sacrifice, car il leur faisait en échange de nombreuses compensations par l'abaissement considérable sur les droits de douane. Il appuya aussi sur la grande valeur que la Pologne devait attacher à la possibilité de faire après cette cession un traité de commerce avec l'Angleterre et la Hollande en ajoutant : « Au reste, quant aux chicanes de la part de la Prusse, vos inquiétudes pourraient être fondées si vous ne traitiez avec un allié et un ami et si en même temps vous n'aviez la garantie de l'Angleterre et de la Hol-

lande qui, en faisant un traité de commerce avec le gouvernement de Pologne, auraient soin de ménager les intérêts de toutes les parties contractantes. » Après quoi il avoua franchement que le traité de commerce, tout en étant très avantageux pour la Pologne, n'était pas d'une importance moindre pour l'Angleterre : « Vos blés, vos lins, vos chaussures, vos bois de construction, vos cuirs et tant d'autres productions qui nous sont nécessaires, dit-il, rivalisent bien pour la perfection avec les mêmes denrées que nous tirons de la Russie et vos lins surpassent tous ceux que nous recevons d'autres pays.

» Mais le commerce avec la Pologne est d'autant plus avantageux que n'ayant ni fabriques, ni manufactures, et faisant une très grande consommation d'objets étrangers de luxe, vous nous rendez avec usure ce que vous nous prenez. Soyez donc persuadé que le sort de la Pologne, ainsi que son commerce, nous tient infiniment à cœur, et que nous ne souffrirons jamais que le traité de commerce dont il est question ne garantisse à votre pays tous les avantages auxquels il a droit de prétendre. »

Le ministre anglais posa la question telle qu'elle se présentait en réalité ; il démontra nettement les avantages réciproques qui résulteraient d'un traité de commerce pour les deux nations ; il présenta ainsi l'intervention de l'Angleterre sous son véritable jour et ne tenta même pas de la dissimuler sous

des principes sonores de désintéressement comme l'avait fait autrefois le roi de Prusse. En prenant congé de M. Oginski, Pitt lui dit : « Je me suis expliqué franchement et sincèrement sans faire aucun mystère de ma manière de penser qui, comme vous l'imaginez bien, est celle de notre gouvernement ; car ici, ainsi que dans tout autre occasion, jamais l'intérêt personnel ne nous guide (1). »

Suite des négociations du Traité de commerce. —

Le 8 janvier 1791 le gouvernement anglais faisait savoir à Hailes qu'il était tout disposé à entamer une alliance politique et commerciale avec la Pologne, pourvu que celle-ci consente à ce que la Prusse y participât en même temps. Le cabinet anglais fit des insinuations quant à la nécessité de la cession de Thorn et de Dantzig qui était pour ainsi dire une clause préalable à toute entente entre les deux puissances. Au mois de février avaient été commencées les conférences de l'envoyé anglais avec la Commission des Affaires étrangères. A la suite de ces réunions un point principal avait été acquis ; c'est qu'en principe celle-ci se prononça par une grande majorité de ses membres pour la nécessité de con-

1. Oginski, *Mémoires sur la Pologne et sur les Polonais*, t. I, p. 94-100. La mission diplomatique confiée à M. Oginski est exposée d'une façon complète dans ses mémoires. Nous avons tenu à la reproduire en grande partie, car bien que très intéressante on ne la trouve mentionnée que très rarement.

clure le traité de commerce avec la Prusse. Cependant les deux conceptions, l'anglaise et la prussienne, relatives au traité de commerce, différaient profondément. C'est ainsi que l'Angleterre se dirigeait vers un commerce libre avec la Pologne, sans aucune entrave sur la Vistule, excepté certains droits de douane fixés d'avance, tandis que la Prusse se réservait le droit d'entrepôt et voulait mettre tout le commerce entre les mains des habitants de Dantzig (1). Cette divergence de vue entre les deux puissances compliquait encore la conclusion du traité de commerce.

La loi du 1^{er} avril 1791. — Enfin, à la séance du 31 mars 1791, la question du traité de commerce fut soumise à la Diète. Le roi prit la parole à deux reprises en signalant l'importance des relations commerciales qui pourraient s'établir entre la Pologne et l'Angleterre. Stanislas Potocki rappela encore une fois tous les avantages qui résulteraient pour le gouvernement d'une conclusion d'alliance avec cette puissance. Cependant, tous ces arguments politiques et économiques étaient impuissants à convaincre l'assemblée qui se montra intransigeante dans cette question. Comme une raison d'ordre juridique, l'opposition avança que la cession de ces deux villes était

1. Kalinka, *Diète de quatre ans*, t. VII, p. 293.

désormais impossible en vertu de la loi fondamentale du 6 septembre 1790 qui défendait toute cession de territoire. Quant aux arguments économiques, elle mettait en avant celui que la conservation de Thorn et de Dantzig était indispensable pour la prospérité commerciale du pays ; tandis que tous les autres États faisaient des sacrifices énormes pour acquérir des ports maritimes, elle ne voyait aucune utilité pour que la Pologne abandonnât l'unique débouché qui lui restait, et que cette perte entraînerait la ruine du pays. A la session du 1^{er} avril 1791 sur la proposition du nonce Wawrzecki la Diète chargea le maréchal de communiquer oralement à la Commission des Affaires étrangères la réponse à donner aux ministres de l'Angleterre et de la Prusse. Quant à Dantzig on ne lui donnait aucune nouvelle instruction, mais on la chargeait de continuer les négociations pour la conclusion du traité de commerce. Aussitôt que cet ordre fut connu de la Commission des Affaires étrangères, celle-ci communiqua au ministre anglais conformément à ces instructions ce dont elle avait été chargée par la Diète.

Hailes lui fit savoir que, dans ce cas, la base même des négociations faisant défaut, il était obligé de demander de nouvelles instructions auprès de son gouvernement. Mais celles-ci n'arrivant point, le traité de commerce fut à jamais enterré avec la question de Dantzig. A la suite de ce dénouement prenait

fin aussi l'amitié prussienne qui, comme nous l'avions indiqué au début se fondait exclusivement sur la cession de Thorn et de Dantzig. D'ailleurs, avec les nouveaux changements intervenus dans la politique européenne, l'alliance avec la Pologne parut inutile à la Prusse et c'est alors qu'elle ne se fit aucun scrupule pour la rompre de sa propre volonté.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES DÉCISIONS DE LA PREMIÈRE
PÉRIODE DE LA DIÈTE

- 1° *Décret du 20 octobre 1788 sur l'armée de 100.000 hommes.*
 - 2° *L'établissement du premier impôt permanent du dixième.*
 - 3° *La suppression du Conseil Permanent par le décret du 19 janvier 1789.*
 - 4° *Le traité d'alliance avec la Prusse signé le 29 mars 1790.*
-

CHAPITRE III

LES RÉFORMES DU GOUVERNEMENT

1. Loi constitutionnelle du 24 mars 1791 sur les Diétines.
2. Loi constitutionnelle du 18 avril 1791 sur les villes.
3. L'avènement de la nouvelle forme du gouvernement décrétée le 3 mai 1791.

Le début de la seconde période de la Diète de quatre ans

Les deux premières années de la Diète de quatre ans ont été exclusivement consacrées aux matières préliminaires de l'armée et des finances et à celle de la politique extérieure. Toutes ces questions que nous venons de passer en revue, bien que d'une très grande importance, ne constituent, en quelque sorte, que les préparatifs indispensables à l'opération de son œuvre fondamentale, qui a été la réforme du gouvernement. Après les deux premières années de ses travaux, la Diète se trouvait affranchie de la domination étrangère ; elle fit disparaître ainsi les obstacles

qui formaient une barrière infranchissable à la transformation complète de l'ancienne constitution.

Ce fut par une circonstance tout extérieure que l'assemblée de la Diète se vit obligée de hâter la réforme du gouvernement. Lorsqu'au mois de décembre 1789, la conclusion de l'alliance prussienne se précisa par les propositions officielles faites par Lucchesini, le roi de Prusse mettait, comme condition à l'accomplissement de cet acte, l'établissement préalable de la nouvelle constitution en Pologne. Dans les délibérations qui eurent lieu au sujet de la demande de Frédéric-Guillaume, Stanislas Potocki essaya de faire voir que celle-ci était tout à fait légitime et qu'il était naturel qu'avant de former une alliance avec la Pologne, le roi de Prusse veuille connaître le degré de solidité qu'aurait le gouvernement auquel il se ralliait. Il montra ainsi que la nécessité de changer l'ancienne forme de la constitution était impérieuse et qu'il fallait l'aborder sans retard.

Et cependant, quelque urgente que fût cette grande réforme, il avoua qu'elle ne pouvait être que le résultat d'une mûre réflexion et de recherches approfondies, et qu'il était matériellement impossible de l'opérer du jour au lendemain. Stanislas Potocki proposa alors, en vue de répondre à l'empressement de Frédéric Guillaume, de rédiger pour le moment un résumé des principes sur la nouvelle constitution

qu'on pourrait préciser dans la suite par des développements ultérieurs.

La Commission constitutionnelle. — C'est à cette fin qu'on nomma une Commission constitutionnelle qui devait être chargée d'élaborer le plan général de la future constitution. Elle fut composée de 4 ministres, et de 6 nonces sous la présidence de l'évêque Krasinski; un des membres les plus éminents du parti patriotique, qui lui assura dans cette commission une prépondérance marquée. C'est le 17 décembre 1789 que fut déposé à la Diète un projet de gouvernement intitulé : « Principes pour l'amélioration de la constitution ». Ce projet contenait 7 articles; il était dû à la rédaction de Stanislas Potocki et a été présenté à la Diète le 17 décembre 1789.

Plan de réformes (1). — L'article premier constatait les droits de souveraineté appartenant à la nation : 1° De faire des lois et de ne se soumettre qu'à celles qu'elle aura statuées ; 2° De régler les titres de monnaie, les impôts, les dépenses du Trésor public, d'en inspecter l'emploi et de s'en faire rendre compte ; 3° De contracter avec les puissances étrangères, de faire des traités de paix et d'alliance et de

1. Principes sur l'amélioration du gouvernement (Procès-verbal des séances de la Diète Constituante. *Ann. pol. de Chodsko M. N. S.* Mus. pol. Rapperswyl).

déclarer la guerre ; 4° De surveiller le Grand Conseil (Straz) et les autres pouvoirs exécutifs qui doivent à la nation la responsabilité de l'exercice de leurs pouvoirs ; 5° D'élire ses rois, le Grand Conseil, les juges de la Diète et autres pouvoirs publics, tels que les commissions de la République. Il posait l'obligation d'assurer et de conserver la liberté, la propriété et l'égalité individuelle de tous les citoyens.

L'article 2 réglait la nomination des nonces qui ne pouvaient être pris que parmi les propriétaires et élus par les citoyens propriétaires fonciers aux diétines anté-comitiales.

L'article 3 fixait le terme des Diètes ordinaires qui devaient s'assembler tous les deux ans ; cependant dans cet intervalle, après l'expiration de la période des diètes ordinaires, la Diète toujours prête, composée des anciens nonces, pourrait être convoquée dans les cas extraordinaires : 1° Dans tous les cas urgents, concernant le droit des gens ; 2° Dans ceux d'une révolution interne, dans la République ou dans son gouvernement par la collision des pouvoirs publics ; 3° Dans le danger évident d'une disette générale ; 4° Dans le cas de la mort du roi ou de sa maladie grave.

L'article 4 exigeait que les instructions des nonces fussent données à l'unanimité ou à une pluralité simple des deux tiers ou des trois quarts des voix

suivant la nature des lois ; l'unanimité serait requise pour les lois cardinales ; les trois quarts des suffrages pour les lois politiques ; la simple pluralité pour les lois civiles et criminelles.

L'article 5 établissait que pour les traités d'alliances et les déclarations de guerre, la pluralité des $\frac{3}{4}$ des membres serait nécessaire.

L'article 6 confiait au roi et à son conseil de surveillance l'exécution générale et uniforme des affaires internes et étrangères.

L'article 7 établissait dans la Diète un tribunal dont elle devait ensuite en conserver les bornes ; toutes les magistratures, les pouvoirs exécutifs étant sujets à la responsabilité y devaient être poursuivis en cas de prévarication.

L'article 8 déclarait que, dès que la constitution aurait été établie, il ne pourrait plus y avoir à l'avenir de Diètes confédérées et les lois de la confédération ne seraient jamais obligatoires.

Premiers débats sur le plan du gouvernement. — Lorsque le projet de la réforme gouvernementale fut présenté à la Diète, une question préjudicielle, trouva place ; la question à savoir était si l'assemblée pouvait s'occuper de fixer les points fondamentaux de la nouvelle constitution, avant d'avoir fait un appel à la nation, pour lui demander son autorisation expresse. La négative fut fortement soutenué

par les partisans de l'ancien régime ; ils avaient pour eux l'avantage de s'appuyer sur le principe encore en vigueur du mandat impératif. Stanislas Potocki prit la défense de l'affirmative, en disant qu'il n'attaquait point le principe en lui-même, mais qu'il était inapplicable dans les circonstances : « Si nous avons le temps, dit-il, et le calme nécessaires pour assembler la nation, pour la consulter dans l'ordre accoutumé, pour espérer quelque succès de l'exacte observation de toutes les formalités, je serais le premier à demander qu'on ne s'en écartât pas ; mais les lenteurs qu'elles entraîneront, les moyens d'intrigue qu'elles fourniront à nos ennemis, la libre carrière qu'elles y ouvriront à tous ceux qu'irritent les changements que nous méditons me démontrent clairement que, prendre une telle mesure, c'est n'en prendre aucune, ou c'est en prendre une dont les malheureuses suites sont incalculables.

» Pour éviter tous ces dangers, nous avons un pilote sûr, auquel nous devons nous fier : c'est la droiture de nos intentions, c'est la force de notre volonté. Ayons une juste et grande idée de nous-mêmes ; cet orgueil légitime est le seul trésor des opprimés et peut-être toujours leur salut (1). » Le discours chaleureux prononcé par St. Potocki convainquit même ses adversaires et la Diète n'hésita plus à mettre

1. *Journ. hebdomadaire de la Diète de quatre ans*, séance du 15 décembre 1789.

aussitôt en délibération le projet de gouvernement.

Les grands principes étant reconnus par l'Assemblée dès cette première séance du 17 décembre 1789, ils furent renvoyés immédiatement devant la Commission constitutionnelle, pour y être étudiés de plus près. A la séance du 21 décembre on avait demandé à l'unanimité que, puisque une matière si importante était sur le tapis, on devait s'en occuper exclusivement en remettant pour plus tard tous les autres projets. On procéda alors à la première lecture des *Principes pour l'amélioration de la Constitution*. Le projet, malgré son ton très modéré, souleva de vives critiques. Les premières discussions eurent lieu à propos du droit de vote dans les Diétines pour savoir si on l'étendrait à tous les citoyens indistinctement ou s'il ne serait accordé qu'aux citoyens propriétaires. Deux partis opposés étaient ici en présence : les uns qui n'admettaient que la noblesse possessionnée pour le droit de suffrage dans les Diétines ; les autres qui considéraient que ce droit devait appartenir indistinctement à tous les habitants de la République. D'autre part, les partisans de l'ancien régime voulaient soutenir que le seul titre de noble donnait tous les droits de citoyen et que pour en jouir il n'était pas même nécessaire qu'un noble fût propriétaire.

On objecta à ces derniers que la noblesse indigente était, tout comme le peuple, aux ordres de la noblesse opulente qui pouvait en faire l'instrument

docile de ses ambitions. Mgr Krasinski, évêque de Kamieniec, parla avec véhémence sur les inconvénients qui ont empêché jusqu'alors l'ordre et la liberté des suffrages dans les Diétines par l'abus d'amener des nobles étrangers au palatinat pour y former une pluralité ; il démontra d'après les lois que seuls les citoyens fonciers avaient droit de voter dans les assemblées diétinales.

La majorité de la Diète considéra que la propriété terrienne était le véritable lien qui attachait à la chose publique et que c'était depuis 1768, lorsqu'on admit aux Diétines la foule des non-propriétaires, que dataient les plus grands désordres dans ses réunions. On finit par se mettre d'accord sur la proposition de M. Suchodolski, suivant laquelle il faudrait, pour entrer dans les Diétines, le concours de la noblesse et de la propriété. Quand on voulut passer à la seconde lecture du projet, un certain nombre de nonces demandèrent la mise en délibération des lois fondamentales. M. St. Potocki, membre du Comité de la Constitution, rappela l'ordre du jour. Il assura l'assistance que le Comité ne manquerait pas d'apporter en temps utile l'œuvre complète de la Constitution précédée des lois fondamentales ; qu'il ne présentait momentanément à la Diète que ce dont il avait été positivement chargé par la députation constitutionnelle, c'est-à-dire les principes pour l'amélioration du gouvernement, prin-

cipes qui supposaient les lois fondamentales parfaitement connues. Il fit observer que la Pologne avait des lois fondamentales bien avant qu'il existât aucune forme établie de gouvernement ; qu'il n'y avait rien de si pressant, rien de si essentiel, et si l'on veut, de si cardinal qu'une forme de gouvernement bien posée, dont les bases et les principes venaient d'être soumis à la connaissance et à la décision des États (1). La séance du 21 décembre fut achevée par une seconde lecture du projet d'après les changements qui ont été adoptés au cours des discussions.

Le premier point de l'article premier du projet qui assurait, à tous les citoyens de la République, la liberté et l'égalité fut modifié sur la proposition de M. Ankwiez et voici la teneur de l'article amendé : la République assura de conserver la liberté de l'ordre équestre et l'égalité de ses membres, elle promit de garantir la propriété de tous les habitants en étendant sur tous les individus la protection de la loi. Tous les autres points du projet en question restèrent invariables. Ainsi donc tandis que la propriété était garantie à tous les habitants de la République, seule la noblesse conservait le privilège de l'égalité et de la liberté.

1. Procès-verbal des séances de la Diète de quatre ans (*Annales pol. de Chodzko*. M.N.S. Musée pol. Rapperswyl, séance du 21 déc. 1789.)

Le lendemain, à la séance du 22 décembre, de nouvelles discussions se produisirent autour du point 5 de l'article premier concernant l'élection des magistrats et des pouvoirs publics qui, jusqu'alors avait été confiée à la nation ; la controverse fut soulevée par cette partie de l'assemblée qui trouvait que la nomination à toutes les fonctions et emplois publics était une prérogative que la nation avait de tout temps concédée à ses rois et qui leur avait été toujours confirmée par les *Pacta Conventa* ; que la Diète de 1775 avait injustement ravi ce droit au roi et qu'on avait le devoir de le lui rendre actuellement.

Ils prétendirent que la nation s'arrogeant cette nomination attentait aux prérogatives du roi confirmées dans les *Pacta Conventa*. Les autres avaient craint de laisser à sa disposition exclusive une prérogative aussi étendue ; ils avaient voulu lui ôter le droit de nommer les sénateurs et le transférer aux représentants de la nation, afin que le roi, étant privé de la faculté de recruter le Sénat parmi ses partisans, soit empêché de dominer à l'aide de ce dernier la Chambre des nonces. C'est cette dernière opinion qui prévalut puisque le droit de nomination à toutes les magistratures fut réservé à la nation. Les débats les plus passionnés se sont élevés plus tard autour du droit de vote dans les diétines. Malgré l'avis de ceux qui soutenaient que toute la noblesse indistinctement avait le droit d'y déposer son suffrage,

la Diète, dans sa décision, a cru devoir suivre l'opinion du parti qui avait invoqué l'exemple des nations les mieux organisées pour exiger la condition d'une certaine propriété en vue d'exercer le droit de vote dans les diétines. Il était démontré que la foule de la noblesse indigente qui prenait part autrefois à ces assemblées locales et n'ayant rien à y perdre, venait troubler la tranquillité des réunions diétinales, entrava leurs délibérations et par des moyens illicites, leur dictait sa volonté. Le concours de cet élément indiscipliné dans les diétines n'ayant entraîné que des suites funestes, l'article 2 du projet posa, pour le droit de vote, la condition essentielle de la propriété foncière. L'article 2, ayant passé à l'unanimité, assura pour l'avenir une liberté relative dans ces assemblées.

La troisième séance consacrée à la discussion des « Principes sur l'amélioration du gouvernement » fut celle du 23 décembre. On y agita la question de savoir si le Sénat devait avoir une part quelconque dans le pouvoir législatif, ou bien s'il devait se borner uniquement au rôle d'un conseil d'État, sans participer aux travaux de la Diète. Le nonce de Mnisech prouva à l'aide des arguments historiques, en citant diverses lois décrétées par les Jagellons, que le Sénat avait toujours eu le droit de participer à la Diète.

D'autres rappelaient le fait que le Sénat n'a

jamais été autre chose qu'un conseil du roi. Si donc, les sénateurs devenaient subitement des législateurs ils devraient être astreints à rendre compte de leur mission aux diétines de relation, et ils ne pourraient être nommés autrement que par les diétines palatinales. Comme la discussion sur cette matière promettait de s'étendre outre mesure, Stanislas Potocki intervint pour rappeler qu'il était impossible que le projet soumis à la Diète épuisât tous les détails de la future organisation du gouvernement, et que ceux-ci ne pourraient être précisés que dans l'avenir. Pour hâter la résolution quant aux « principes sur l'amélioration du gouvernement », le roi assura à l'assemblée que tous les points préparés par la Commission constitutionnelle resteraient à l'état de projet, tant que les États souverains ne les auraient pas résolus par leur propre décision. En attendant, on tomba d'accord pour y insérer : « que le roi, le Sénat et les ministres feront partie de la Diète de la manière qui sera fixée ». A la même session, on arriva à faire aboutir tous les autres points du projet. Ainsi donc, « les principes pour l'amélioration du gouvernement » furent adoptés par les États le 23 décembre 1789 et ce fut le dernier acte important accompli par la Diète avant sa prorogation (1).

1. *Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans*. Session du 23 décembre 1789.

« Ces principes » assurèrent à l'ordre équestre la liberté et l'égalité ; à tous les habitants de la République la propriété et la protection de l'État ; la République devenait désormais le seul titulaire de la souveraineté par les nombreuses attributions qu'on lui reconnaissait dans l'article 1^{er} du projet. Par l'article 2, on n'admettait à la Diète et aux diétines que la noblesse possessionnée en écartant par cela même les troubles et le désarroi qui régnaient auparavant dans ces assemblées, provoqués par une assistance trop nombreuse. On peut dire que ce projet constituait les premiers germes d'un gouvernement organisé. La Diète avait terminé l'année 1789 en adoptant les 8 articles fondamentaux de la future constitution.

La prorogation de la Diète et l'envoi des universaux. — Pendant la discussion du projet de réforme, les grands principes étaient reconnus et l'opinion générale de la Diète fut fixée quant au fond. Mais, en traitant de si grands intérêts, dans des circonstances particulièrement délicates, elle avait essentiellement tenu à être dans une communion ininterrompue avec la nation. Aussi lorsque le maréchal de la Diète prorogea l'assemblée législative à la séance du 31 décembre au 3 février 1790, celle-ci chargea les deux maréchaux d'adresser pendant cet intervalle des universaux à tous les palatinats pour les instruire

des opérations dont elle s'était occupée depuis son ouverture. Elle affirma ainsi la volonté très nette d'associer la nation à son œuvre. On retraça dans ces universaux le sommaire de l'activité de la Diète et de ses avantages.

Il y était dit qu'après les deux ans de ses travaux, la Pologne s'étant soustraite au joug de la garantie avait repris son indépendance et éloigné les troupes étrangères ; qu'elle avait cassé le Conseil permanent et c'était là un de ses plus grands mérites. Elle a pourvu à la dépense nationale en créant une nouvelle armée ; les maréchaux affirmèrent ensuite que les travaux de la Diète avaient déjà acquis une grande renommée à l'étranger, et que plusieurs souverains lui avaient proposé des alliances ; toutes ces liaisons politiques, qui lui auraient été d'une grande utilité, imposaient aux États assemblés le devoir de s'occuper immédiatement des principes d'un gouvernement solide. « Non seulement la République a annoncé, mais elle a démontré qu'elle désirait un gouvernement respecté et stable », disait l'universel. « Par les principes sur l'amélioration du gouvernement le citoyen voit que toutes les lois, tous les pouvoirs émanent de la nation ; que les diétines doivent être et seront la source principale du pouvoir souverain ; que les Diètes, dans l'ordre de législation ordinaire, ont une époque et un pouvoir fixés ; mais, que dans tous les besoins pressants de la République, elles

ont une confiance entière dans la nation, que le pouvoir exécutif trouvera constamment dans la Diète, toujours prête, dans le Grand Conseil (Straz) et dans les jugements de la Diète un secours, une surveillance et l'activité nécessaires. »

L'universal insistait fortement sur le besoin d'une union étroite entre la Diète et la nation et il finissait par ces mots : « Quand, comme nous le promettons, les lumières et la vertu de nos concitoyens, les jugements et les sentiments publics ne seront dirigés que par l'amour de la Patrie, n'auront d'autre fondement que la raison et la justice, d'autre motif que l'intérêt de tous, c'est alors que nos travaux recevront la plus douce récompense, et que nous trouverons dans la confiance générale les plus puissants motifs d'encouragement (1). »

Cette communication de la Diète fut acceptée avec un enthousiasme unanime par le pays entier. La satisfaction était partagée par tous les habitants de la Pologne, y compris les bourgeois qui pour le moment ne pouvaient avoir aucun espoir de voir leur sort changé. C'est cette approbation générale qui mettait la Diète dans le cas de poursuivre ses opérations avec la confiance de la nation.

1. Universal adressé aux Polonais par les maréchaux de la Diète constituante à l'occasion de la prorogation des séances et pour instruire le pays de toutes les opérations qui ont été faites à la Diète dans les années 1788 et 1789. (Angeberg, *Recueil des Traités et des Conventions concernant la Pologne*, p. 213-216).

Reprise des travaux législatifs en 1790. — Dès le début de l'année 1790 la députation pour la rédaction de la constitution élaborâ un projet sur les diétines ; elle avait l'intention de procéder à l'organisation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif d'après un plan systématique. C'est ainsi qu'à la suite des projets sur les Diètes et les diétines on avait voulu présenter ceux sur les Jugements de la Diète, sur le Conseil de surveillance et sur les Grandes commissions. Cependant ce plan trouva une résistance violente de la part du parti républicain. Aussitôt que la députation tenta de soumettre à la Diète le projet relatif aux Diétines, il fut rejeté et ses partisans réclamèrent la présentation des lois fondamentales. Ils n'ont pas manqué de rappeler ensuite que le terme de la durée ordinaire de la Diète étant expiré, il fallait mettre fin à cette assemblée et dissoudre la confédération si on ne voulait point violer la liberté. Cette demande n'était imaginée que dans le désir d'anéantir les travaux commencés par la Diète et pour paralyser la suite de futures réformes.

Suivant les textes des anciennes constitutions les Diètes devaient être convoquées tous les deux ans et précédées des élections diétinales dans toutes les parties de la République. Or, comme le terme de deux ans allait bientôt expirer et comme d'autre part une quantité des réformes fondamentales restait inachevée, les patriotes ont très bien compris

qu'il était indispensable de maintenir la Diète. Il fallait donc trouver une solution pour lui permettre de continuer son œuvre. Deux moyens furent présentés : l'un de terminer la Diète en cours, mais de la recommencer immédiatement comme Diète nouvelle avec les anciens maréchaux et les anciens nonces ; l'autre de la proroger jusqu'au mois de mars de l'année 1791. Le parti patriotique rejeta le premier et pour décliner tout soupçon de vouloir usurper le pouvoir législatif, il proposa d'appeler directement à la nation pour lui demander par un universal, si elle autorisait la Diète actuelle à se proroger sous la forme de confédération et si elle consentait d'élire à la place des anciens nonces dont les pouvoirs allaient expirer, de nouveaux représentants tout en conservant les anciens maréchaux. Le 20 mai 1790 le projet de l'universal en question fut déposé à la Diète ; il fut lu à haute voix dans la séance du lendemain. Il énonçait qu'au moment même où on venait de conclure une nouvelle alliance, et que des réformes urgentes s'imposaient, il serait dangereux de congédier la Diète, et que la suspension du pouvoir législatif à ce moment ne pouvait entraîner que des suites désastreuses. Toutes les réponses des palatinats aux universaux de la Diète étaient affirmatives ; tous ils avaient témoigné le désir de voir au plus tôt établir la constitution sur les bases dont elle leur donnait connaissance. Après quatre jours

de débats c'est la motion relative à la prorogation qui l'emporta ; à la session du 4 juin 1790 l'assemblée fixa par 115 voix contre 16 le terme de la prorogation au 1^{er} février 1791 (1). En même temps elle convoqua les diétines, afin que la nation pût nommer de nouveaux députés et les adjoindre aux anciens pour le 16 décembre 1790. La Diète confédérée fut donc ainsi maintenue et on décida qu'elle ne s'occuperait désormais d'aucun autre objet que de l'établissement du nouveau gouvernement, de l'armée et du Trésor.

Suite des débats sur la forme du gouvernement. —

La Diète nomma une députation spéciale chargée d'établir, article par article, le texte de la nouvelle constitution pour le soumettre après cela à la décision générale. Elle avait songé d'abord à poser les bases du pouvoir législatif et ne passer qu'ensuite à l'organisation du pouvoir exécutif. Mais lorsque la députation soumit, à la séance du 7 mai 1790, un projet relatif aux diétines, celui-ci fut repoussé par l'opposition qui ne voulait entendre parler d'aucun projet avant les lois fondamentales. Stanislas Potocki prouva, dans un discours très documenté que, dans l'ordre d'importance, l'organisation du pouvoir législatif était antérieure au pouvoir exécutif et que pour

1. *Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans.* Séance du 4 juin 1790.

établir les lois fondamentales, il fallait savoir avant tout ce qu'on voulait baser sur elles ; d'ailleurs, ajouta-t-il, celles-ci avaient été dictées à la Pologne par l'ambassadeur russe, à la Diète de 1768, pour enchaîner la liberté polonaise, et qu'il fallait se bien garder de les imiter ; que la véritable loi fondamentale était celle sur les diétines qui constituait la source de la puissance souveraine (1). Et malgré toutes les bonnes raisons militant en faveur du projet sur les diétines, c'est la proposition sur les lois fondamentales qui avait acquis la majorité et qui leur assura le rang de la priorité.

Projet de la forme du gouvernement. — Lois fondamentales. — Le 15 août 1790, l'évêque Krasinski, président de la commission constitutionnelle, présenta à la Diète un projet de gouvernement en 89 articles rédigé par Stanislas Potocki ; on y voyait poser le nouveau principe de l'éligibilité par familles successives au lieu de l'ancienne élection individuelle de chacun des rois. Depuis le début de 1790, on ne parlait presque exclusivement que de la question de la succession au trône qui devenait pour ainsi dire le problème essentiel des réformes. Le projet présenté le 5 août par la députation portait le titre complet : « Lois constitutionnelles et cardinales » ; il contenait 89 articles

1. *Journal de la Diète confédérée*, séance du 7 mai 1790.

qui n'ont été formulés définitivement que par la constitution du 3 mai 1791. Sous la forme d'une série des lois, il posait les bases de la nouvelle organisation de l'État en décrivant les organes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif : les diétines, les diètes, les lois fondamentales, les jugements de la Diète, le conseil de surveillance et les grandes commissions : la Guerre, le Trésor, l'Instruction, la Police et les commissions palatinales.

Ce projet introduisait pour la première fois en Pologne les principes d'un gouvernement fort et libre en même temps. Il garantissait la liberté religieuse, la protection de l'État pour tous les habitants de la République ; il reconnaissait la souveraineté de la Diète qui pouvait se réunir dans tous les besoins urgents. Les nonces avaient besoin des instructions seulement pour les projets législatifs et financiers ; quant aux affaires de police, de trésor, de l'armée et de l'instruction, ils pouvaient les résoudre d'après leur initiative personnelle ; l'unanimité ne devait être requise désormais que pour les lois fondamentales ; il ne fallait que les trois quarts des suffrages pour les projets concernant les impôts ; une simple majorité suffisait pour tous les autres. Le roi avait le droit de suspendre l'exécution d'une loi jusqu'à la décision d'une seconde Diète si le Sénat était en désaccord avec la Chambre des nonces. Le trône de Pologne devenait héréditaire dans les

familles successives. Le roi partageait le pouvoir exécutif avec le conseil de surveillance ; il nommait tous les évêques et les sénateurs : quant aux fonctionnaires, il les choisissait parmi les candidats que lui présentaient les palatinats. Le Conseil de surveillance, composé de 12 personnes, constituait le pouvoir exécutif responsable devant la Diète. La République ne pouvait avoir une armée inférieure à 100.000 hommes. Ce projet, tout en conservant aux nobles le droit de sûreté personnelle, la liberté d'écrire et de parler, étendit le droit de sûreté personnelle sur les villes, de même qu'il leur reconnaissait le droit d'acquérir des terres, d'avoir accès aux diverses fonctions de l'État et même celui de se faire anoblir.

Abrogations des lois sur la garantie. — Le 28 septembre 1790, sur la proposition de Stanislas Potocki, on abrogea, à l'unanimité, les garanties russes de 1768 et de 1775 et on inséra cette abrogation parmi les lois fondamentales. A la session du 31 août 1791, on décida que la discussion devait commencer par les lois fondamentales.

Débats sur les lois fondamentales. — Les quatre premiers articles des lois fondamentales concernant la religion catholique, le roi, la reine et la tolérance religieuse pour les autres cultes passèrent sans difficulté. Les premières complications s'élevèrent quand

on arriva à l'article 4 qui établissait l'intégrité du territoire de la République ; dans cette lutte pour le droit de cession et d'échange jusqu'alors réservé à la Diète, c'est l'opposition qui sortit victorieuse ; on insérait à la fin de l'article 5 qu'il ne serait possible à personne et à aucune des Diètes d'échanger et à plus forte raison, de séparer de la République une portion quelconque de son territoire. L'article 6, traitant des prérogatives du roi, éleva encore de nombreuses controverses ; suivant l'article 6 des « principes pour l'amélioration de la constitution », le droit de nomination à toutes les magistratures était expressément reconnu à la Diète. Les débats sur cette question seule occupèrent trois séances ; les défenseurs des prérogatives royales s'abritaient surtout derrière *Pacta Conventa* qui reconnaissaient ouvertement ce droit au roi. Stanislas Potocki prétendit que tant que le Sénat ne serait pas élu par la nation, le pouvoir royal pourrait toujours tenter de dominer par son influence exclusive la Chambre des nonces ; que tant qu'on ne priverait pas le roi de cette prérogative de nomination à toutes les charges et emplois de l'État, on ne pourrait avoir des juges qui observeraient la loi, ni des sénateurs qui s'occuperaient du bien public. Cependant, comme la grande majorité de la Diète se prononça pour le maintien des règles édictées dans les *Pacta Conventa*, les États décidèrent, sur la proposition du

prince Czartoryski, de laisser la nomination des sénateurs et des ministres au roi actuel jusqu'à sa mort.

La question de la succession au trône devant la Diète. — La question de la succession au trône se présenta comme le pivot de toutes les réformes gouvernementales; mais, d'autre part, comme le principe de la libre élection était un des mieux établis de l'ancienne constitution, cette réforme offrit les plus grandes difficultés; on peut dire qu'aucun des problèmes soulevés à la Diète, ne donna lieu à des débats aussi passionnés et n'occasionna une plus grande résistance de la part des partisans de l'ancien régime. Au cours de l'année 1790, il ne se trouva, pour ainsi dire, pas une seule réunion de la Diète dans laquelle elle ne fût agitée; aussi peut-on affirmer que l'année 1790 ne fut qu'une suite ininterrompue des débats autour de la succession au trône.

Tout le pays, pour ainsi dire, fut subdivisé en deux camps luttant entre l'hérédité et l'éligibilité de la couronne. Parmi les principaux détracteurs de l'hérédité du trône, il faut citer Stanislas Rzewuski, qui était un des chefs du parti conservateur: c'est lui qui dirigea une propagande acharnée contre cette institution. Dans un pamphlet intitulé : *Sur la succession du trône en Pologne*, daté de Dresde 1789, l'auteur considère la suppression du principe de l'éligibilité comme le premier pas vers l'inauguration

du despotisme royal et il appelle les partisans de l'hérédité du trône traîtres à la Patrie. Pour donner à ses idées un plus grand retentissement, il rédigea la même année un manifeste en vue de protester contre l'introduction de cette institution en Pologne. Mais, voulant assurer à ses opinions personnelles une plus grande autorité, il fit publier un troisième écrit intitulé : *Du Trône polonais toujours électif fondé sur l'histoire et les textes constitutionnels*. C'était une étude historique dans laquelle l'auteur, en passant en revue les différentes étapes de l'histoire, s'efforça de démontrer que, depuis les temps les plus anciens, les rois polonais avaient toujours été élus et qu'aucun d'eux n'était arrivé au trône en vertu d'un droit successoral. Les défenseurs de cet ancien ordre de la République se servaient, dans leur argumentation, des principes des auteurs révolutionnaires tels que Rousseau, Diderot, Raynal. C'est surtout en citant les phrases textuelles de Rousseau qu'ils trouvèrent une autorité solide pour combattre l'hérédité du trône.

C'est contre cette campagne du parti républicain que le parti patriotique développa une des actions les plus énergiques. Pour répondre aux écrits de Stanislas Rzewuski, l'abbé Kollataj publia une série de brochures tout à fait remarquables par leur argumentation logique. Il y détruisit tout d'abord les arguments historiques cités par le premier comme étant

en désaccord avec les textes constitutionnels ; il démontra ensuite que l'histoire relatait autant de luttes entre le roi et la nation qu'entre celle-ci et l'oligarchie ; que si le pouvoir despotique du roi pouvait attenter à la liberté de la nation, la domination de l'oligarchie n'était pas moins à craindre, étant encore beaucoup plus dangereuse pour elle ; quant au principe de la libre élection, il le trouva très juste en théorie, mais inapplicable dans les circonstances de l'époque ; il en appelait à tous les interrègnes pour prouver qu'au lieu d'élargir et de consolider les libertés il ne faisait qu'introduire l'arbitraire et la domination des puissances étrangères. Dans une brochure éditée à la fin de 1790 et intitulée : *le Dernier avertissement de la Pologne* parue juste à la veille de la réunion des diétines qui devaient résoudre le problème de la succession au trône, Kollataj attirait l'attention de l'opinion publique sur l'importance d'introduire en Pologne le principe de l'hérédité.

Le parti patriotique dont il était un des principaux chefs alla jusqu'au fond de la question en démontrant nettement que seul ce dernier pouvait sauver la Pologne d'une décadence inévitable. C'est ainsi que Staszyc, un autre de ses promoteurs les plus zélés, disait : « Il est vrai que l'hérédité du trône est un pas vers la porte de la liberté, mais la libre élection est l'anéantissement de la nation. Avant la

nation, après seulement les libertés; d'abord la vie et à plus tard ses commodités. »

Ce problème fut discuté dans la Diète depuis le 30 août jusqu'au 30 septembre de l'an 1790 régulièrement à chaque séance. Deux questions préliminaires se posaient : 1° Les membres de l'assemblée avaient-ils le droit de décision sur un changement aussi profond de l'ancienne constitution ? 2° Ne faudrait-il pas consulter la nation à ce sujet ? A la séance du 30 août, il fut décidé qu'un universal serait soumis à la décision des États par lequel on demanderait à tous les palatinats, districts, territoires, leurs sentiments sur les deux questions suivantes : 1° La nation consent-elle à ce que la succession du trône soit héréditaire ? 2° La nation veut-elle que la couronne soit élective (1).

Les avis sur ces points initiaux de l'universal furent très partagés. Les membres du parti patriotique exposèrent tous les malheurs qui ont affligé le pays et dont les interrègnes furent toujours la première cause. Les partisans de l'ancien gouvernement prétendaient que : aussitôt que le trône deviendrait héréditaire, l'époque de liberté disparaîtrait pour être remplacée par celle du despotisme; ils citaient même les propres paroles de Rousseau « du moment que la couronne héréditaire serait introduite, la Pologne

1. *Journ. hebdom. de la Diète de quatre-ans*, session du 30 août 1790.

peut dire adieu à jamais à sa liberté (1) : ils ajoutaient encore que cet article étant une loi fondamentale de la nation à laquelle chaque citoyen avait un droit égal de participation, on ne pouvait point publier des universaux sur une pareille matière. Ils paraissaient même étonnés de ce qu'on osait imposer à la nation une mesure contraire à un principe incontestable ; le parti patriotique leur répliqua qu'il ne s'agissait de rien imposer, que tout au contraire, s'ils avaient conseillé de faire appel à la nation, c'est uniquement en vue de s'éclairer sur sa volonté ; qu'enfin, en vertu même du respect pour la liberté qui appartient à tous les représentants, il faudrait mettre l'universel en question sous délibération. On comptait parmi les partisans de l'hérédité les membres les plus notables de l'assemblée, tels que le maréchal Malachowski, les deux frères Potocki, le prince Czartoryski et beaucoup d'autres nonces de mérite. A cette époque, être partisan de l'hérédité du trône était le signe distinctif de tout bon patriote ; tandis qu'il pesait toujours un sentiment de méfiance sur les défenseurs de la libre élection, qu'on croyait n'être que l'instrument de la politique russe. Le 16 septembre, lorsque la même question revint à la Diète, le nonce Niemcewicz cita comme exemple décisif l'Angleterre ou

1. Rousseau. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. VIII.

l'hérédité du trône se conciliait parfaitement avec la liberté individuelle. Le lendemain, le nonce Morski rappela la puissance et le bien-être de l'État sous le règne héréditaire des Jagellons en lui opposant le triste tableau que présentait la Pologne pendant la période de ses rois éligibles (1).

A cela l'évêque Kossakowski riposta que tous ces longs raisonnements, quant à la question de savoir ce qui valait mieux : le principe de l'hérédité, ou celui de l'éligibilité était tout à fait indifférente pour le législateur et qu'il fallait la laisser aux historiens ; quant à la Diète, elle ne devait s'occuper que du texte des lois. Puis il cita une série de constitutions, de 1707 à 1731, qui confirmaient d'une façon expresse le droit de la libre élection à la nation et qui déclaraient traîtres à la Patrie ceux qui oseraient les contredire. Il demanda en conséquence, comment on pouvait, en présence de tous ces textes positifs, soulever encore la question de l'hérédité ; il ne manqua pas enfin de rappeler au roi qu'en vertu des déclarations réitérées de ses prédécesseurs, la nation pouvait se considérer comme délivrée du serment de l'obéissance, si un roi voulait de sa vie nommer son successeur au trône (2). Après ce discours, la réforme concernant la suc-

1. *Journal. hebdomadaire de la Diète* ; séances du 16 et 17 septembre 1790.

2. *Pacta Conventa de 1572*, art. 8 (*Vol. Legum*, t. I).

cession au trône parut considérablement ébranlée et les patriotes ne gardèrent plus beaucoup d'espoir à la faire aboutir.

Cependant lorsque, à la session du 20 septembre, la discussion recommença, un grand nombre de nonces vint soutenir l'introduction de l'hérédité et on demanda la communication à la nation de l'universel relatif à cette question. Sur la proposition de M. Sapieha on décida de l'envoyer avec la question suivante : « La nation veut-elle, de la vie du roi présent, nommer un successeur au trône pour éviter les maux de l'interrègne (1) ? » Cette formule adroitement libellée eut l'avantage de rallier la majorité de la Diète, car même les adversaires du principe de l'hérédité eurent l'occasion de se convaincre à la suite de nombreux discours faits à ce sujet, que les interrègnes avaient été funestés à la nation et qu'il fallait y mettre fin. Le 23 septembre, la Chambre se mit à délibérer sur l'article 6 des lois fondamentales ; c'est à ce propos que le nonce Swiętosnawski demanda un supplément à cet article d'après lequel, seule la nation aurait le droit d'élire librement ses rois. Stanislas Potocki intervint en disant que cette clause était superflue ; qu'il suffisait d'y insérer que le roi de Pologne n'occuperait en même temps aucun autre trône.

1. *Journal hebdomadaire de la Diète*, séance du 20 septembre 1790.

Après quoi M. Wawrzecki prétendit qu'en appelant la nation à se prononcer sur la volonté d'élire un successeur au trône du vivant du roi, il aurait fallu lui poser en même temps cette autre question, de savoir si elle préférerait l'éligibilité ou l'hérédité de la couronne. Le roi intervint pour dire qu'en appelant à la volonté de la nation, il ne fallait insérer dans les lois fondamentales rien qui pourrait la gêner. Vu l'effervescence générale qui régnait dans la Chambré, on décida de remettre la question de la succession au trône à une autre séance et d'insérer provisoirement dans l'article 6 des lois fondamentales édictant que les rois doivent être élus librement par la nation sous condition cependant de la ratification de ce point précis par le pays ; d'autre part on stipula que le mode d'élection serait fixé plus tard à la majorité des $\frac{3}{4}$ des instructions (1).

Le 24 septembre les deux maréchaux de la Diète expédièrent dans toutes les parties de la République l'universal accepté par l'assemblée le 17 septembre dont voici la teneur : « Sans toucher au principe de la libre élection la nation consent-elle à élire d'un libre choix un successeur au trône du vivant du roi actuel pour remédier aux maux de l'interrègne (2)? »

1. *Journal hebdomadaire de la Diète*, séance du 23 septembre 1790.

2. *Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans*, séance du 17 septembre 1790.

Comme la question de la candidature se liait étroitement à celle de la succession au trône, il s'agissait de trouver le candidat pour la future couronne de la Pologne. Le 30 septembre, après une discussion de deux jours sur la proposition de M. Skorzewski, nonce de Kalisz, on admit la candidature de l'Électeur de Saxe ; celle-ci, reçue à l'unanimité par la Diète, fut communiquée à la nation par la voie d'un universal séparé. Lorsqu'à la fin de l'année 1790, la Diète fit appel aux diétines pour que celles-ci donnent leur avis sur la question de la succession au trône, un certain nombre seulement d'entre elles se prononça pour le principe de l'hérédité ; mais la grande majorité se déclara pour la nomination d'un successeur au trône du vivant du roi, malgré une propagande acharnée en sens contraire, faite par le parti opposé.

C'est l'évêque Krasinski qui osa le premier, le 5 août 1790, venir proposer à la Diète l'établissement de l'hérédité du trône. L'opinion générale était bien établie dans le sens de la royauté héréditaire ; mais parmi ceux-là mêmes qui reconnaissaient l'utilité de cette institution en principe, un bon nombre n'osa point se déclarer publiquement pour elle. Aussi n'a-t-on vu sortir aucune décision préalable des longues discussions qui avaient lieu sur cette matière au cours de 1790. On se contentait pour le moment de familiariser l'opinion publique

avec ces nouvelles idées. Le problème de la succession au trône qui remplit presque exclusivement la totalité des débats de 1790 va être soulevé encore de temps en temps l'année suivante ; mais il ne sera tranché définitivement que par la Constitution du 3 mai 1791 qui établit le principe de l'hérédité du trône dans les familles successives.

Nouvelle prorogation de la Diète. — Comme il n'y avait que six articles de votés sur la nouvelle constitution, et qu'il fallait à tout prix faire aboutir l'œuvre de réforme, la grande partie de l'assemblée était d'avis qu'une seconde prorogation de la Diète confédérée était de toute nécessité.

L'assemblée choisissant entre un certain nombre de propositions présentées le 7 octobre, donna la priorité à celle de M. Mikorski. Ce fut cette dernière qui parut la plus commode et on décida séance tenante la prorogation par 101 voix contre 6 jusqu'à la prochaine cadence de la Diète (1). Après le vote de ce projet, il fut déclaré qu'aux anciens nonces qui y resteraient devaient se joindre un certain nombre de nouveaux fixé par la loi. L'élection des nouveaux nonces devait avoir lieu le 14 novembre à la date de la convocation des diétines et ils seraient obligés d'arriver à la Diète le 16 décembre 1790 pour accéder à la confédération de l'assemblée existante.

1. *Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans*, séance du 7 octobre 1790.

On décida ensuite le 11 octobre que les instructions diétinales devaient être élaborées au cours de la tenue des diétines avant l'élection des nonces, et non comme cela se passait antérieurement, après ce dernier acte. Enfin, le 25 octobre, on accepta les universaux rédigés par les deux maréchaux qui devaient être envoyés dans les palatinats respectifs, pour les mettre au courant des travaux de la Diète de l'année écoulée, leur expliquer la raison de sa prorogation et du nombre double des nonces. Les sessions s'étaient prolongées jusqu'à la moitié de décembre 1790 ; on n'y régla que les questions d'une importance secondaire ; mais pour mettre en délibération les nouveaux projets qui furent déposés à la fin de l'année, on attendit l'arrivée de la seconde journée des nonces.

Dans le bilan législatif de l'année 1790 de la Diète de 4 ans figurent deux faits d'une grande importance : *la conclusion de l'alliance avec la Prusse* et la rédaction du *Projet pour l'amélioration du gouvernement*.

Les nouvelles élections des nonces. — Suivant l'Universal du 27 novembre 1790, les diétines devaient se réunir le 16 novembre pour élire les nouveaux nonces et répondre à la question de saison s'ils désiraient voir Frédéric-August, Électeur de Saxe, au trône de Pologne. A côté des universaux de convocation, le roi expédia des circulaires privées, dans lesquelles il exprimait

le vœu de voir comme objet principal des instructions, la demande des palatinats relative à l'accès de nouveaux nonces à la Diète confédérée. Il leur recommandait encore d'élire un successeur au trône de son vivant ; en mettant l'intérêt de la Patrie au-dessus des intérêts privés, il leur conseillait de donner une approbation unanime à la candidature de l'Électeur de Saxe posée par la Diète.

Il mettait à la fin toute sa confiance dans les diétines, espérant que celles-ci ne généraient pas leurs nonces par des instructions trop rigoureuses et qu'elles les laisseraient agir suivant leur raison et leur conscience. « J'ai reçu déjà et je reçois tous les jours, disait le roi dans ces circulaires, des avertissements qui attirent mon attention non seulement sur le plus grand danger qui me menace quant à la conservation de la couronne, mais encore celui de ma vie qui serait en péril. J'ai répondu à cela à maintes reprises par la voie publique dans la Diète même et d'une manière privée que je mettais la Patrie au-dessus de mes intérêts personnels ; je désire ardemment que ma mort ne devienne pas la cause d'une guerre civile, et par cela même des malheurs de la République. Je demande donc, avant tout, qu'il n'y ait pas de séparatisme dans notre pays, et qu'il n'existe pas même l'ombre d'une reconfédération contre la Diète actuelle(1). »

1. Kalinka, *Diète de quatre ans* (Rescrits du roi du mois de novembre 1790), t. VII, p. 625-641.

Le roi insistait donc sur ce qu'il était inséparable avec la Diète, et que le pays ne pouvait mieux faire qu'élire des nonces en lui donnant des instructions à l'aide desquelles la Diète confédérée serait à même d'achever, dans le laps de temps le plus court, l'œuvre de réforme déjà commencée. Ces diétines convoquées pour l'élection des nonces, se sont passées partout d'une façon très calme ; la nation paraissait en général satisfaite de l'activité de la Diète, et elle suivait avec un intérêt sérieux le cours de ses travaux. Presque toutes les diétines donnèrent à leurs nouveaux nonces des instructions conformes aux réformes annoncées dans le programme de la Diète ; ils avaient ordre d'insister sur l'égalité répartition de l'impôt, sur la prompte organisation de l'armée ; il leur était enjoint aussi de se prononcer en faveur de la candidature de l'électeur de Saxe pour le trône futur de la Pologne. A une seule exception près, toutes les autres diétines de la couronne et du grand duché de la Lithuanie avaient adopté à l'unanimité cette candidature ; il n'en était pas de même de la question touchant à l'hérédité du trône ; sur 55 diétines, 5 seulement ont répondu affirmativement à celle-ci ; toutes les autres étaient encore fortement attachées à l'ancien principe de l'éligibilité de la couronne et ne paraissaient pas disposées à l'abandonner (1). Cependant les deux points

1. Kalinka, *La Diète de quatre ans*, t. VII, p. 625-611.

principaux des universaux du roi à savoir : l'accès de nouveaux nonces à la Diète confédérée et le consentement pour la candidature de l'Électeur de Saxe ont passé presque partout à l'unanimité. D'autre part les élections de nouveaux nonces sont venues fortifier sensiblement le parti des réformes, puisque les $\frac{2}{3}$ de ces élus appartenaient au groupe patriotique.

La nouvelle Chambre. — Ce fut à la séance mémorable du 16 décembre 1790 que se fit la jonction des nouveaux et des anciens représentants dans la Diète. Comme parmi les 180 nouveaux nonces les $\frac{2}{3}$ appartenaient au parti patriotique, ils ne faisaient qu'apporter un encouragement à l'esprit général qui dominait dans la diète. L'ensemble de la Chambre des nonces comptait aussi 341 membres; de sorte qu'avec les sénateurs et les ministres la Diète se composait de 500 membres (1).

A cette première réunion de la nouvelle Chambre le roi vint rappeler aux États qu'avant de reprendre les fonctions législatives, il fallait resserrer le lien fédératif, sans lequel il était impossible de continuer les travaux législatifs; c'est ainsi qu'il invita les nouveaux membres à accéder à la confédération qui se perpétuait sous le bâtonnat des anciens maréchaux : M. Malachowski, pour la couronne, et le prince Sapieha,

1. Swicyki, *L'histoire de Pologne*, t. IV, p. 690.

pour le grand duché de la Lithuanie; tous les palatinats s'étaient rendus suivant les rangs de leurs palatinats pour signer d'un accord unanime l'acte de la confédération. C'est ainsi que la Diète confédérée est devenue après l'accession des nouveaux nonces la confédération générale.

Le but et la puissance de cette assemblée, vraiment nationale, sont les mêmes que ceux d'une convention ou de ce que les politiques appellent *l'Assemblée constituante*, chargée par la nation de déterminer les devoirs et les droits des pouvoirs publics, de réformer le gouvernement et même d'organiser un nouveau corps politique (1).

Règlement sur la police intérieure de la Diète. —

Un projet sur la police intérieure des séances fut soumis à la Diète le 16 décembre 1790. Dégagés du lien des garanties, les membres de l'assemblée ont résolu d'abroger l'ancien règlement très défectueux édicté par la constitution de 1768. Comme celui-ci avait entravé auparavant les travaux législatifs d'une Chambre peu nombreuse, on avait raison de craindre qu'avec sa composition presque doublée l'activité de la Diète serait complètement arrêtée. Aussi le projet du nouveau règlement passa sans la moindre opposition à la séance du

1. Procès-verbaux de la Diète constituante (*Annales pol. de Chodzko*, M. N. S. Musée Pol. Rappirswyl,

3 janvier 1791. Il statuait que chaque orateur pourrait prendre la parole dans toutes les matières soumises à la Diète à deux reprises diverses; une première fois, avant le vote des lois, et une seconde après celui-ci; mais il serait désormais expressément défendu d'interrompre les matières mises en délibérations et on ne pourrait commencer à discuter aucun autre projet avant qu'on ait statué sur le premier qui était en cours des débats; ensuite personne ne serait plus autorisé à prendre la parole, sans une permission expresse du maréchal qu'on devrait requérir, toutes les fois qu'on voudrait parler à la Diète.

On décréta ainsi, pour la première fois, les règles élémentaires en vigueur dans toutes les assemblées législatives qui n'étaient cependant sanctionnées par aucune des anciennes constitutions de la Pologne. Cette négligence occasionna des désordres déplorables dans les délibérations de ses Diètes, surtout depuis l'introduction du règlement vicieux par la constitution de 1768. La nouvelle police des assemblées adoptée le 3 janvier 1791 n'était que provisoire; elle devait rester en vigueur jusqu'à la confection de la nouvelle loi sur la Diète qui édicterait en même temps un règlement précis sur la tenue de ses séances. On avait voulu surtout pour le moment éviter le nombre trop considérable de discours et mettre fin à des longueurs incompatibles avec une bonne marche des travaux législatifs.

On décida, en conséquence, que les projets de loi devaient être introduits à la Diète sans commentaires et sans discours et on confia aux maréchaux de veiller à ce que les suppléments qu'on voudrait ajouter aux lois projetées aient avec celles-ci un lien assez proche; de même que l'orateur ayant pris la parole sur un sujet donné ne devait point s'écarter de la matière qu'on était en train de discuter. Quant à l'ancien règlement, il fut abrogé sur la proposition faite par M. Kicinski, à la séance du 17 février. « Je ne vois pour la République, dit-il, de plus grand danger, ni de péril plus sûr que le maintien de cette forme de délibération qui nous fut dictée par Repnin en 1768. Veuillez donc comprendre, sérénissimes États, qu'il ne vous servira à rien de supprimer la garantie, de consolider les frontières par une armée nombreuse de 100.000 hommes; de même que l'alliance avec le roi de Prusse ne pourra vous aider, tant que les délibérations de votre Diète se passeront sans aucun résultat (1). Deux nouveaux articles furent ajoutés à ce règlement provisoire du 31 janvier. Le premier concernait la subdivision des matières discutées à la Diète; on les répartissait en deux catégories: 1° Les travaux préparatoires; 2° Les travaux proprement législatifs. La première

1. *Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans*: Séance du 17 février 1791.

semaine de chaque mois devait être consacrée aux objets de finance et de l'armée, les deux autres à la discussion de la forme du gouvernement.

D'après *le second article supplémentaire* les projets de loi devaient être statués, non par périodes, points et mots séparés, comme l'exigeait la loi de 1768, mais par articles entiers.

Premières délibérations de la nouvelle Assemblée.— A la séance du 4 janvier 1791, on devait décider par quelle matière on commencerait les nouvelles délibérations. Du nombre complet des lois fondamentales, il restait encore 3 articles à décider puisqu'au cours des débats de l'année précédente leur discussion avait été interrompue sur l'article 6 relatif à la question délicate de la succession au trône. Aussi dès la réouverture de la Diète, plusieurs voix s'élevèrent pour demander la continuation des lois fondamentales.

D'autres membres insistèrent, au contraire pour aborder, au plus tôt la confection des lois constitutionnelles ; Stanislas Potocki démontra avec force le danger de statuer sur les lois fondamentales, avant d'avoir examiné et fixé le plan d'un gouvernement. En les envisageant comme des axiomes généraux, il soutint qu'elles ne pouvaient être que le résultat d'une analyse de la constitution elle-même. Il exposa combien dangereuses deviendraient de pareilles lois

établies au hasard ; d'ailleurs selon son avis c'était plutôt à la voix publique qu'à celle du législateur qu'il appartenait de prononcer que telle loi était fondamentale ou non. *Faites-en de bonnes, dit-il, et elles deviendront fondamentales* (1). Il fit voir ensuite que la source de tout pouvoir législatif se trouvant dans les diétines, rien n'était plus important et plus urgent à la réforme du gouvernement en Pologne que de donner à ces assemblées primaires l'organisation la plus capable d'en régler la marche, d'en assurer la dignité et d'en rendre utiles ses travaux. Le roi vint appuyer l'opinion de Stanislas Potocki en prétendant que dans les lois fondamentales il existait des points sur lesquels toute décision serait encore prématurée ; que plutôt que de décréter sur des articles qui pourraient devenir funestes dans la suite, il valait mieux, suivant le conseil de M. Potocki, commencer par le projet sur les diétines. On finit par mettre aux voix la proposition de M. Roznowoki qui soumettait la question suivante à la Diète : « Faut-il commencer par les diétines ou par les lois fondamentales ? » A la réunion suivante du 7 janvier, à la suite du vote de cette proposition, il fut résolu par 174 voix contre 80 que les diétines avaient

1. Procès-verbaux de la Diète constituante, séance du 4 janvier 1791 (*Annales pol. de Chodzko*, M. N. S. Musée polonais Raperswyl).

la priorité sur les lois fondamentales (1); c'est donc par elles qu'on allait commencer la réforme de la constitution!

Discussions sur le projet des diétines. — Le 20 janvier 1791, après l'examen des affaires du Trésor, la Diète aborda la réforme du gouvernement par la discussion du projet de loi sur les diétines.

Le changement essentiel que le parti patriotique se proposait d'accomplir sur ce chapitre était l'adoption du nouveau principe d'après lequel devait participer au gouvernement de la République, non pas tous les nobles indistinctement, mais ceux uniquement qui avaient une propriété foncière. C'était admettre comme condition préalable au droit de vote un certain cens qui existait d'ailleurs à la même époque dans presque tous les États européens. Il était donc tout naturel de le faire admettre en Pologne. Voici ce qu'en pensait un auteur célèbre de cette époque : « Le titre de l'homme s'atquiert par la naissance seule, mais ce n'est que la propriété qui peut lui faire acquérir le droit de citoyen (2). » C'est précisément cette maxime que voulait mettre en pratique le parti réformateur. Déjà en 1611, on avait senti les graves inconvénients du système contraire

1. *Journal hebdomadaire de la Diète constituante*, séance du 3^e et 7^e janvier 1791.

2. Konarski, *De la forme utile des délibérations*. Partie IV, p. 270.

puisque un certain nombre de palatinats avait stipulé que les non propriétaires seraient exclus du registre de la diétine. Cet exemple fut suivi deux ans plus tard par beaucoup d'autres palatinats. Cette participation personnelle aux diétines de tous les nobles n'était due anciennement qu'à un usage consacré par la tradition. Ce ne fut qu'en vertu de la Constitution de 1768, imposée par la Russie, que cette disposition fut insérée avec le *liberum veto* parmi les lois fondamentales. Depuis cette époque, elle a pu s'appuyer sur un texte constitutionnel qui lui manquait antérieurement.

C'est encore suivant l'ancienne loi de la participation directe de toute la noblesse que se sont passées les diétines de 1790 :

Articles proposés sur les diétines. — Voici le tableau des articles qu'on proposa à la discussion des États (1) :

1° Le mode, le temps et le lieu de convocation des diétines ;

2° Les titres à justifier pour y être admis au nombre des électeurs ;

3° Le choix du maréchal et des autres officiers de la diétine ;

4° Le mode de délibérer, la police intérieure et le

1. Procès-verbaux de la Diète constituante (*Annales pol. de Chodzko*, séance du 11 janvier 1791 M.N.S. Musée. pol. Rappers-wyl).

nombre de citoyens actifs dont la présence est nécessaire pour la légitimité et la validité d'une séance ;

5° Les qualités requises pour être éligible à la fonction de nonce ;

6° Le nombre de nonces que chaque palatinat devra nommer afin de rendre plus juste la représentation nationale ;

7° La formation des cahiers ou instructions ;

8° Les autres élections qui se feront dans ces mêmes diétines comme celles des députés, juges, des membres des commissions palatinales.

9° Les fonctions et les pouvoirs des diétines de relation, c'est à-dire, celles où les nonces, après la session de la Diète, rendront compte de leur conduite à leurs commettants.

Ce projet rédigé par la commission constitutionnelle, fut soumis à la Diète le 21 janvier. Les points suivants furent décidés à l'unanimité :

1° Que les diétines, pour l'élection des nonces à la Diète, s'assembleraient tous les deux ans ;

2° Qu'on ferait aux mêmes diétines l'élection des commissaires civils ;

3° Que les assemblées, pour l'élection des députés, pour les différents tribunaux, auraient lieu chaque année.

4° Qu'après les Diètes ordinaires, les nonces rendraient compte de leur mission le lendemain de

l'élection des députés. A la demande de quelques nonces, on ajouta que les diétines de relation se tiendraient huit semaines après l'interruption de la Diète toujours prête.

Après la décision des premiers articles du projet concernant le nombre de nonces qu'on fixa également au nombre de 68 pour chaque province, le mode, le temps et le lieu de convocation des diétines, on passa au point le plus délicat, à savoir qui devait participer aux diétines et qui pourrait y délibérer. On résolut que ce droit appartiendrait seul aux propriétaires fonciers et à leurs fils ayant dépassé l'âge de dix-huit ans, aux frères habitant sur un héritage indivis, aux engagistes et aux possesseurs viagers tant que les uns et les autres paieraient, au moins, un impôt de 100 florins ; lorsque certains membres réclamèrent l'admission aux diétines de tous les engagistes, sans aucune fixation de cens, Stanislas Potocki s'éleva pour dire :

« Parlons clairement et avec franchise, pour voir ce qui se trouve au fond de cette revendication. Il n'y a personne à l'assemblée qui aurait contesté le droit de participer aux diétines aux engagistes ; il s'agit seulement d'empêcher les simples redevanciers de se déguiser sous la qualité de ces derniers (1). » Il fit voir que les redevanciers n'étaient que des instruments dociles asservis à la volonté des grands

1. *Journ. hebd. de la Diète* : séance du 21 janvier 1791 (*Annales Pol. de Chodzko*. M. N. S. Musée pol. Rapperswyl).

seigneurs dont ils exécutaient les ordres ; qu'ils tâchaient toujours de faire prévaloir leurs intérêts personnels, aux dépens du bien public ; or, il fallait précisément empêcher ce dernier résultat de se produire. D'autre part, comme il était très facile de procurer à un simple redevancier un faux contrat d'un engagiste dont il pouvait se servir pendant la durée de la tenure et passer ainsi pour un engagiste, il n'y avait qu'un seul moyen d'y remédier, c'était de fixer un certain cens qui mettrait fin à ces abus. Les voix, dans ce sens, ont été très nombreuses, car tout le monde avait vivement ressenti les résultats néfastes de la participation de cette foule indisciplinée aux affaires publiques. C'est le 25 janvier que fut acceptée par la Diète la proposition de Stanislas Potocki, suivant laquelle il faudrait payer au moins un impôt de 100 florins pour pouvoir être admis aux diétines. Jusqu'au 17 février, on ne réussit à voter que 16 articles du projet sur les diétines. Après quoi, on renvoya un certain nombre d'articles pour être amendés par la députation pour la constitution. Le 7 mars 1791, la commission constitutionnelle rapporta le projet sur les diétines à la Diète ; on y avait joint celui d'un registre foncier sur lequel seraient inscrits tous les nonces ayant le droit de participer à ces assemblées. Le 14 mars, le maréchal annonça un premier vote sur l'ensemble du projet en question ; mais chacun des nonces conservait la

liberté de réclamer telles modifications qu'il jugerait utiles relativement au projet discuté. Après des débats, qui ont occupé une semaine entière, la Diète décida à la majorité de 155 voix contre 41 de le renvoyer à un second amendement. Il y revint dans dix jours et on entendit alors les explications fournies à son sujet par la commission constitutionnelle. Celle-ci y avait apporté différents changements ; cependant un point paraissait comme inébranlable par la majorité des représentants : ce fut celui des instructions.

Débats sur les instructions. — La députation constitutionnelle, qui comprenait très bien l'opportunité d'une réforme concernant la question du mandat impératif, n'osa cependant pas la soumettre formellement aux États, sachant d'avance que cette démarche devait rester stérile. Mais elle ne s'opposa point à ce qu'un de ses membres soulevât ce point devant l'assemblée de la Diète. Ce fut M. Kicinski qui se fit le défenseur hardi d'une proposition relative à la suppression du mandat impératif et au maintien des instructions avec un caractère consultatif. Il prononça à ce sujet le 27 mars 1791, un discours resté célèbre dans les annales de la Diète de quatre ans ; nous croyons intéressant d'en citer un extrait textuel :

« Il me paraît, dit-il, qu'il vaut mieux agir selon la conscience, que de suivre les idées populaires. Il est

plus glorieux de contribuer au bonheur de la nation, que de flatter les préjugés nuisibles, dans la vue de s'élever aux plus éminentes dignités. Je prétends attaquer ici l'opinion absurde qu'il faut suivre aveuglément les cahiers des palatinats, dans la persuasion où je suis que ce serait nuire au bonheur général. Ce préjugé ne peut être avantageux qu'aux particuliers qui ont de la prépondérance aux diétines, y dictent à leur gré leurs intructions, inconvénient qu'une Diète aussi éclairée que prudente, doit prévenir par une sage constitution. La Pologne est composée de différentes provinces qui ne forment qu'un seul corps de la République ; or, la force individuelle de toutes ses parties ne saurait résister à ses ennemis, ni pourvoir à ses besoins particuliers. Elle est donc obligée de chercher son salut dans la masse générale de ses forces. Les assemblées tumultueuses de toute la nation n'existent plus où il est impossible que tous les citoyens d'un vaste État puissent se réunir pour délibérer sur les besoins généraux. Ils ont convenu donc, de conférer leurs intérêts à des membres chargés de les représenter et dont les pouvoirs ne sauraient être bornés, toutes les fois qu'il est question du bien public ; car, plus le pouvoir est étendu, plus la Diète a de force et d'activité.

» Quiconque prétend que cette assemblée si imposante est subordonnée à la nation est dans une grande erreur. La Diète est un corps législatif ; c'est

en lui que réside le centre des lumières et l'autorité suprême de l'État. Les membres n'y assistent point pour obéir aux lois, mais bien pour les dicter. Il est donc essentiel de ne point suivre à la lettre les cahiers, dont les instructions ne renferment pas l'expression de la volonté générale. D'ailleurs, les diétines ne sauraient être au fait des rapports politiques, des liaisons avec des puissances étrangères, non plus que des besoins particuliers de l'État. De là il résulte que nous voyons souvent des cahiers qui recommandent aux emplois les plus éminents les sujets incapables, et même indignes de la confiance publique.

» D'autres proposent des matières absolument contraires au bien général ; le représentant en est convaincu lui-même ; il se trouve cependant dans la nécessité d'agir suivant les instructions, s'il ne veut point passer pour traître auprès de ses commettants. De tels cahiers doivent-ils être la règle d'un honnête homme qui n'a en vue que le bien-être de la nation (1) ? » Il rappela ensuite que déjà la Diète de 1764 avait senti les grands inconvénients du mandat impératif ; c'est pour cela qu'elle fit une loi par laquelle elle obligeait les nonces à ne point prêter serment pour l'exécution des cahiers ; il attira l'atten-

1. Procès-verbaux de la Diète constituante : séance du 24 mars 1791 (*Annales pol. de Chodsko* M. N. S. Musée pol. Rapperswyl).

tion sur l'Angleterre qui, perfectionnant depuis des siècles sa législation, avait introduit les instructions à deux reprises diverses, mais après s'être convaincue qu'elles étaient incompatibles avec un bon fonctionnement du gouvernement représentatif, elle les avait abolies définitivement. Dans ce pays, en effet, le député, dès le moment où il a démontré la légitimité de son élection, cesse d'être le représentant de sa circonscription, pour n'être que l'être de la nation entière, et la seule règle à laquelle on l'astreint, c'est de poursuivre le bien public. Il désigna ensuite l'exemple de la France qui venait de décider tout récemment que les instructions prendraient leur force obligatoire et qu'elles ne vaudraient à l'avenir qu'à titre consultatif.

Le discours de M. Kicinski, dirigé contre le mandat impératif, ne modifia en aucune manière la loi sur les diétines adoptée le 24 mars et qui reconnaissait la vigueur des anciennes instructions.

Nous avons cru cependant utile d'attirer l'attention sur ce plaidoyer qui formule d'une façon lumineuse toutes les objections qu'on pouvait faire valoir contre l'usage du mandat impératif; d'autre part, ce discours constitue, dans les annales de la Diète de quatre ans, l'unique manifestation entreprise contre le système des instructions. Il mérite donc d'être retenu à la fois comme un acte de courage et de progrès politique.

Le mandat impératif, bien qu'appliqué d'une façon ininterrompue dans la législation polo-

naise, souleva depuis les temps les plus anciens la protestation de quelques esprits clairvoyants. C'est ainsi que déjà, en 1551, le chancelier Osiecki écrivit : « Je considère que les nonces élus dans le palatinat *sont les représentants de toute la République*, autrement il adviendrait que chaque terre serait une République isolée et ce ne serait point des palatinats, mais les nations séparées qui délibéreraient entre elles à la Diète, ce que Dieu préserve. »

Voici une autre opinion exprimée à ce sujet et qui date de la même époque. M. Tarnowski disait, en parlant des diétines : « Si les instructions devaient statuer d'avance, définitivement, sur toutes les matières, quel serait alors le but de la Diète, qui représente le corps entier de la République ? Que les diétines continuent de les rédiger si elles y tiennent, *mais que cela soit des vœux et non des ordres* (1). »

Au fond, les deux auteurs du xvi^e siècle disaient dans un langage très clair que les nonces élus dans les palatinats devaient être les représentants de la nation entière, et non les délégués des provinces séparées. Les législateurs de la fin du xviii^e siècle ne sont guère arrivés à imaginer autre chose ; c'est ainsi que les principes ci-dessus, proclamés dès la seconde moitié du xvi^e siècle, ont été réalisés dans la Constitution

1. Hoffman, *Tableau du gouvernement et de la législation de l'ancienne Pologne*, p. 302.

française de 1791, de même qu'ils se trouveront consacrés par celle de la Pologne du 3 mai 1791.

A la Diète même, le mandat impératif trouva un bon nombre d'adversaires parmi les membres de la commission constitutionnelle ; cependant au moment de la discussion du projet de loi sur les diétines, ils ne constituaient qu'une minorité dans l'assemblée générale. Aussi le discours de M. Kicinski n'eut-il aucun résultat positif ; il souleva au contraire un tel trouble au milieu de la Diète que plusieurs nonces s'élevèrent, même, pour protester contre l'opinion soutenue par cet orateur. M. Sapieha, maréchal de Lithuanie, arriva à calmer les esprits par l'allocution suivante qu'il adressa aux États : « Comme on pourrait donner de fausses interprétations à notre constitution lorsqu'on trouvera dans nos archives qu'un député avait opiné à ce qu'on ne fût pas absolument obligé d'obéir aux instructions, je crois qu'il est de mon devoir de déclarer que ce n'est pas le sentiment de notre commission. La Diète est, à la vérité, le souverain de la nation ; mais les nonces sont les commissaires des palatinats et les interprètes de leur volonté dont la pluralité constitue les lois. D'ailleurs, si les nonces ne regardaient leurs cahiers que comme des conseils, la volonté de quelques centaines d'individus maîtriserait la volonté générale. Une pareille législation ferait naître une aristocratie dangereuse qui pourrait dégénérer en monarchie ou

en despotisme. Il est cependant des cas qui demandent que les représentants ne suivent que leurs lumières ; mais quand la volonté de la nation se manifeste expressément, il est du devoir du représentant de s'y livrer aveuglément, car quiconque se charge d'une fonction, fait un pacte avec ceux qui le constituent de soumettre sa volonté à la leur (1) ». Nous retrouvons dans cette dernière phrase un rappel remarquable de l'ancien principe de la nature contractuelle de la fonction du député qui fut tant en vogue dans la constitution féodale de la Pologne. Il faut ajouter que la déclaration de M. Sapieha a été faite surtout en vue de rassurer les nonces sur quelques vérités qui parurent encore comme incontestables, et aussi pour sauver la nouvelle loi sur les diétines qui venait d'être acceptée par l'assemblée. Aussi faut-il considérer le discours de M. Sapieha plutôt comme une déclaration dictée par les circonstances que comme l'expression intime de la pensée des membres de la commission constitutionnelle.

1. — La loi constitutionnelle sur les diétines du 24 mars 1791

La loi sur les diétines fut adoptée par l'assemblée législative à la séance du 24 mars 1791, à la majorité de 137 voix contre 49 (2).

1. *Gazette nationale et étrangère*, n° 24.

2. *Journal hebd. de la Diète constituante* : Séance du 24 mars 1791.

Elle fut rédigée en 21 articles et organisa une forme plus propre à assurer le fonctionnement régulier des diétines. Elle élaborà pour elles un règlement précis qui prévoyait l'ordre des délibérations et ses formes extérieures et posa d'une façon complète les bases de leur activité.

Les diétines électorales devaient être convoquées tous les deux ans, avant la Diète ordinaire. Les diétines de relation auraient lieu au plus tard, huit semaines après la clôture de celle-ci.

De plus, les diétines économiques et celles des députés devaient être réunies tous les ans. Toutes ces assemblées pourraient avoir lieu légalement aux époques fixées par la loi, même si on avait négligé de les convoquer à l'aide des universaux.

Toute la noblesse possédant des propriétés foncières avait droit de participer à la diétine. En étaient exclus : 1° ceux qui n'avaient point de biens terrestres ; 2° ceux qui, résidant dans les domaines royaux, étaient astreints à un service privé ; 3° ceux qui n'avaient pas dix-huit ans révolus. Il était expressément stipulé dans la nouvelle loi que ces diétines ne devraient délibérer que sur les élections : il leur était sévèrement défendu de statuer en dehors d'elles sur un objet quelconque. Une autre restriction consistait à dépouiller toutes les diétines du droit de décider des impôts locaux ; on eut, en général, grand soin de délimiter exactement leurs attri-

butions. Ceci se comprend fort bien, vu leur ingérence très étendue dans tous les domaines de l'ancien gouvernement. Toutes les décisions dans les diétines devaient être prises à la majorité des suffrages. L'élection du maréchal, organisée d'après des règles précises et le mode de vote fixé par la loi, devait écarter tous les obstacles qui s'opposaient antérieurement à la marche systématique des diétines.

La seule lacune de cette loi sur les diétines avait été le maintien des instructions ; mais la constitution du 3 mai 1791 mitigea leur caractère nuisible, car tout en les conservant, elle abrogea leur caractère impératif et ne les garda qu'à titre consultatif. La loi du 21 mars sur les diétines, par ses réformes, a pour objet essentiel d'assurer leur fonctionnement régulier et la bonne marche de leurs affaires ; une des transformations les plus radicales et les plus efficaces à ce point de vue, a été le principe posé dans la nouvelle loi, suivant lequel la noblesse indigente devait être écartée complètement de ces assemblées locales. Par cela même, les diétines, qui constituaient la source de la souveraineté législative, gagnaient en force et en autorité.

Cette loi constitutionnelle du 24 mars 1791, sur les Diétines fut jointe intégralement à la Constitution du 3 mai 1791 et elle compte parmi ses textes fondamentaux.

LA QUESTION DES VILLES A LA DIÈTE DE QUATRE ANS

Comme les transformations opérées par la Diète pour améliorer le gouvernement avaient pour but essentiel d'établir un système représentatif plus rationnel, il était de première importance d'élargir un peu les bases trop restreintes de l'ancienne constitution d'États. Cette nécessité a été ressentie par les législateurs de la Diète de quatre ans, c'est pourquoi la réforme sociale figurait parmi les premières revendications de leur programme politique.

Situation des villes dans l'ancienne constitution.—

Nous avons eu déjà l'occasion de noter, en parlant des anciens principes du droit public, que pendant tout le x^ve et xvi^e siècles, les villes de la Pologne jouissaient d'un gouvernement municipal, parfaitement autonome, qui contribuait à cette époque à leur grande prospérité. Celui-ci avait été fondé sur le droit teutonique, connu sous le nom de droit de Magdebourg ; il était formé du droit municipal romain et de privilèges successivement accordés par les empereurs aux différentes villes.

Les institutions municipales, à l'époque où elles avaient fonctionné en Pologne, garantissaient le maintien de la liberté civile et politique aux bourgeois et les rendaient indépendants du pouvoir central. Il

n'est donc pas étonnant que les villes de ce temps aient été florissantes puisqu'on leur avait assuré un libre développement. On les appelait villes royales, car elles n'appartenaient à aucun particulier ; les autres, au contraire, faisaient partie des propriétés privées. D'après le régime municipal appliqué alors à toutes les cités, le pouvoir exécutif se trouvait dans les mains d'un gouvernement et d'un conseil municipal ; à la tête du pouvoir judiciaire fut placé un juge qui s'acquittait de sa fonction, aidé d'un certain nombre de jurés, tous élus par les citoyens de la ville.

Se trouvant en possession d'un gouvernement, d'une administration et d'une juridiction qui leur était propre, les villes jouissaient de l'autonomie la plus complète. Mais lorsqu'elles cessèrent au ^{xvii}^e siècle d'envoyer leurs représentants à la Diète, elles virent leur gouvernement municipal se restreindre graduellement jusqu'à l'époque où il leur fut totalement ravi. Jusqu'à l'année 1768, bien qu'elles ne participassent plus aux affaires publiques, elles conservèrent cependant le privilège d'envoyer leurs représentants pour prendre part aux actes d'une gravité particulière tels que les élections et les confédérations. Cette dernière trace de leur ancien pouvoir disparut définitivement avec la constitution de 1768, qui les raya du nombre des États ayant une existence officielle dans la République. De cette époque aussi date la disparition de leur ancien régime municipal. Désormais,

les villes furent soumises à l'autorité des starostes, espèce de gouverneurs de province qui avaient plein pouvoir, aussi bien dans les affaires administratives et juridictionnelles que dans celles du gouvernement général des villes. Ces starostes n'ont pas tardé d'abuser des attributions assez larges qui leur avaient été conférées ; aussi leur avènement dans les villes fut le début d'une période d'oppression qui souleva de tout temps des plaintes nombreuses. Le libre développement des villes a été ainsi entravé dès la seconde moitié du XVIII^e siècle, point de départ de leur ruine générale. Celle-ci eut une répercussion très sensible sur l'industrie et sur le commerce du pays et contribua à l'appauvrissement sensible de l'État. La réforme des villes s'imposait donc à un double titre par des raisons politiques et économiques.

Début de la réforme des villes à la Diète. — Le principal promoteur de la réforme sociale fut l'abbé Kollataj. C'est lui qui, le premier, prit la défense des villes dans la Diète et donna pour ainsi dire le signal à cette réforme ; il y trouva déjà un terrain un peu préparé, puisque ses écrits politiques avaient servi auparavant d'une manière très large à populariser ces idées. Inspirés par elles, les bourgeois prirent la résolution de revendiquer leurs droits et de demander la restitution de leurs anciennes institutions municipales. C'est sous l'initiative de l'abbé Kollataj et

du président de la ville de Varsovie, Dekert, que 269 députés représentant 141 villes de la couronne et de la Lithuanie y arrivèrent pour signer à l'Hôtel de ville : « L'Acte de l'union des villes, du 24 novembre 1789 », pour le soumettre à la Diète.

Mémoire des villes, du 18 octobre 1789. — La question des villes fut pour la première fois soulevée à la Diète par la présentation d'un mémoire intitulé : « *Droits ayant appartenu aux villes* » présenté le 18 octobre 1789 par la députation municipale avec Jean Dekert à sa tête. Ce mémoire, dû à la rédaction de l'abbé Kollataj, tout en étant conçu dans un esprit très modéré, produisit une grande impression sur les États réunis. Il y était démontré que les villes avaient participé autrefois aux délibérations des assemblées législatives pour l'établissement des impôts, pour la confection des traités, et en général, pour tous les autres actes dans lesquels il fallait représenter la souveraineté de la République ; qu'alors elles étaient sous la surveillance de leurs magistrats particuliers élus par elles, jugées par des lois civiles et criminelles qui leur étaient personnelles ; que leurs magistrats avaient été soumis immédiatement au roi ; mais que, successivement, les agents du pouvoir central substitués aux fonctionnaires municipaux abusèrent de leur pouvoir pour les opprimer ; qu'à l'origine, les bourgeois avaient la

liberté entière pour acquérir des biens-fonds, de même qu'ils avaient accès aux emplois publics. Les villes restèrent ainsi dotées jusqu'à la moitié du xvi^e siècle; mais, par suite de lentes usurpations des agents de l'État, leur gouvernement municipal fut arbitrairement réglé par la Diète jusqu'à l'époque de 1768 à laquelle l'ordre des villes cessa de constituer un État particulier.

C'est en cela que se résumaient les arguments théoriques du mémoire; cette partie historique de l'exposé était suivie par des conclusions pratiques; à ce titre, l'auteur y demanda que les bourgeois soient admis au rang des citoyens; il réclama également pour eux leurs anciens droits et privilèges et surtout celui de la sûreté personnelle : *neminem captivabimus nisi jure victuma*; le droit d'acquérir des propriétés foncières, de même que l'accès aux fonctions supérieures de l'État et le retour de leurs anciennes institutions municipales; enfin, leur participation à la Diète.

Ainsi les revendications des villes étaient essentiellement fondées sur les titres de la plus ancienne possession contre laquelle on n'avait jamais pu prescrire et qui ne présentèrent dès lors aucune nouveauté législative. La présentation de ce problème sous ce jour était une tactique des plus adroites et il n'est pas douteux qu'elle contribua en grande partie au succès de la cause des villes.

Comme il y avait parmi les membres de la Diète un bon nombre de ceux qui ne s'étaient pas encore affranchis de leurs anciens préjugés de classe, il s'agissait d'introduire la réforme sociale sous une forme telle qu'elle n'ait point l'aspect d'une innovation et qu'elle ne blessât les susceptibilités de personne. Les défenseurs des villes, en se basant surtout sur le témoignage de l'histoire et des anciennes constitutions, essayèrent de rappeler à la nation que les bourgeois avaient été à l'origine associés à la vie politique et dès lors leurs revendications présentes ne constituaient rien de nouveau ; qu'ils ne demandaient d'ailleurs que d'être restitués dans leurs anciens droits et privilèges, dont on les avait injustement dépouillés. Il est aisé de comprendre combien tous ces arguments s'appuyant sur l'autorité des textes les plus anciens étaient de nature à faire pencher le parti conservateur de l'assemblée du côté de la réforme sociale. Aussi peut-on dire que cette stratégie politique a été des plus heureuses et qu'elle influa d'une façon directe sur le sort de la transformation des villes.

Pour donner à leurs arguments un fondement inébranlable, les défenseurs des villes s'étaient mis à la recherche des documents authentiques des temps passés ; à mesure qu'on arrivait à trouver les divers actes et diplômes relatifs aux anciennes villes, qui sommeillaient dans les archives de l'État, on en fai-

sait des publications pour les répandre parmi les membres de la Diète. A la tête de ces travaux savants, se trouvait Medrzecki, avocat et mécène réputé de Varsovie, un des champions les plus zélés de la cause des villes et qui lui sacrifia toute sa vie. Nous citons ci-dessous un certain nombre de ses ouvrages, car ils peuvent servir de témoignage de l'érudition profonde des hommes politiques à l'époque de la Diète de quatre ans (1).

Mais les réformateurs de la Diète de quatre ans tout en insistant sur le côté historique et documentaire,

I. Œuvres de Medrzecki (cités dans Pilat, *Littérature politique de la Diète de quatre ans*, p. 7 et 8.

I. — Les droits des villes polonaises, quant à la puissance législative, exécutive et judiciaire expliqués à l'aide des droits, statuts, constitutions, privilèges particuliers et diplômes se trouvant aussi bien dans les *Volamina Legum* que dans les archives de la Couronne, et dans ceux des villes particulières scrupuleusement conservés et qui prouvent que les villes royales en Pologne, à l'exemple de celles de la Fédération allemande ont toujours constitué un État libre, soumis uniquement aux rois et participant avec l'ordre séquestre aux Diètes, aux congrès, aux élections des rois, statuaient avec celui-ci sur toutes les lois ; ce qui prouve que les villes polonaises constituaient un des États de la République ayant le pouvoir exécutif et judiciaire ».

II. — « Communication sur le principe originaire des villes en Pologne, leurs privilèges particuliers, leurs libertés et la cause de leur décadence présentée à S. M. le roi Stanislas-Auguste et aux confédérés pendant la Diète commencée en 1788 et continuée en États 1789. Varsovie, 1789 ».

III. — « Collections des lois, témoignages et réflexions qui en découlent pour expliquer les honneurs appartenant à l'État des villes *ex juri municipalites* soumis par les États de la République à la délibération de la députation municipale sur les droits et privilèges municipaux et présenté à la Diète le 25 novembre 1789 ».

n'ont pas négligé de présenter la réforme sociale comme le corollaire indispensable de l'amélioration générale du gouvernement et comme le complément nécessaire d'une constitution moderne. Certains l'avaient défendue du point de vue économique, ils avaient appuyé sur la ruine du pays, sur la décadence du commerce et de l'industrie en expliquant ce phénomène comme suite inévitable de la faiblesse des villes ; ils avaient démontré l'extrême importance de cet élément dans la vie économique et sociale de la nation. Ceux-ci, sans presque toucher au côté politique du problème, justifiaient la nécessité de la réforme sociale par des raisons économiques. C'est que cet aspect du problème répondait bien à l'état d'esprit de la partie la plus timide de l'assemblée ; celle-ci, bien que contraire à toute réforme politique des villes, inclinait bien plus volontiers vers les transformations économiques. Cependant on trouva à la Diète un certain nombre des défenseurs des villes qui essayèrent de relever la nécessité de cette réforme, surtout au point de vue politique ; selon ces derniers, la solidité du régime représentatif et la sûreté de l'État dépendaient de l'émancipation des bourgeois. Ce parti se fondait sur les écrits politiques français et demandait l'affranchissement des villes au nom des principes proclamés par la révolution de 1789 : de liberté, d'égalité, et des Droits de l'homme. Cependant, même ceux qui

s'étaient montrés les plus radicaux dans leurs revendications, et qui s'étaient inspirés en partie des théories françaises ne les ont point suivies à la lettre et ont essayé d'accommoder les modèles étrangers dans le sens dicté par les circonstances particulières de la République.

Ils proclamaient, du reste, eux-mêmes, qu'ils ne voulaient pas suivre l'exemple donné par la France, et l'idée d'égalité entre les États leur apparaissait unanimement comme une utopie (1). La forme, de même que le fonds des revendications des villes polonaises, non seulement, n'avaient jamais rien de révolutionnaire, mais elles s'étaient signalées a, au contraire, par un esprit remarquable de modération. Aussi est-ce à tort que les adversaires accusaient les défenseurs des villes de propager en Pologne le jacobinisme.

Le mémoire des villes fut présenté pour la première fois à la Diète le 24 novembre 1789. Il produisit à la séance une véritable sensation, mais il fut discuté avec une entière liberté. Les uns ne voulaient le considérer que comme le germe d'un système populaire qui se produisit à la même époque en France et qui amena la désorganisation complète de l'État. Les autres trouvaient les revendications des bourgeois comme légitimes et justes en

1. Pilat, *Littérature politique de la Diète de quatre ans (Revue polonaise, t. XXIII, p. 9, 13.*

principe et comme tout à fait légales quant à leur forme. Le parti de l'opposition déclara que la demande des villes était une démarche séditeuse qui compromettait les droits les plus sacrés de la noblesse polonaise. Or celle-ci avait été faite tout à fait légalement puisqu'elle avait été soumise au pouvoir législatif lui-même. Nulle part, ni dans les villes, ni dans les campagnes, il y eut la plus légère insurrection; on laissa la Diète poursuivre paisiblement sa marche. Dans ces conditions, il était vraiment impossible d'établir une analogie sérieuse entre la démarche des villes polonaises et le mouvement révolutionnaire qui se déroulait presque parallèlement en France. Tout à l'opposé de ce dernier, le mouvement social en Pologne se distingua par son caractère modéré et pacifique qui caractérisait d'ailleurs l'œuvre entière de la Diète de quatre ans et qui fut un des titres qui répandirent sa gloire dans les pays étrangers. Dans un moment où la nation polonaise faisait des efforts pour reconquérir son indépendance et sa liberté il était de tout intérêt d'étendre les bienfaits de cette restauration sur la classe nombreuse des bourgeois.

Mais, comme à cette époque, le bruit des événements révolutionnaires de la France commençait à se répandre en Pologne et comme il inspirait de vives inquiétudes, les bourgeois polonais s'étaient hâtés de calmer les soupçons de la Diète par le message suivant :

« Nous déclarons devant Dieu et le monde entier que nous conservons pour S. M. le roi régnant et les sérénissimes États de la République une fidélité inébranlable et le respect qui leur est dû et nous désirons à jamais le conserver ; nous ne voulons entreprendre aucune démarche qui pourrait troubler en quoi que ce soit l'ordre intérieur et nous consacrons de grand cœur nos personnes de même que nos biens à la défense de l'intégrité de la patrie ».

Il résulta des premières discussions de la Diète que sa majorité était encore hostile à l'émancipation politique des villes, c'est-à-dire à leur participation au pouvoir législatif ; cependant presque tout le monde était d'accord sur la nécessité d'opérer des réformes économiques en vue de leur assurer un certain bien-être. On voulait par leur intermédiaire relever le commerce et l'industrie tombés dans une profonde décadence depuis la fin du ^{xvii}^e siècle. Assez nombreux étaient ceux qui demandaient l'accès des bourgeois à la carrière des fonctions publiques. La Diète, avant de rien statuer sur cette question, ordonna la remise du mémoire des villes aux chanceliers de la Couronne et de la Lithuanie ; ce n'est qu'avec leur approbation qu'il fut renvoyé, par une décision du 18 décembre 1789 à la députation constitutionnelle chargée d'en examiner toutes les parties et de présenter à l'assemblée un projet de loi relatif aux villes.

Le projet de loi sur les villes de la Diète de 1791.

— Comme c'est le côté politique de la réforme sociale qui souleva les plus grandes controverses, la presque totalité des débats de la Diète se concentra sur le point de savoir si les villes devaient participer au pouvoir législatif. L'examen de la députation spécialement nommée pour former un projet de loi relatif à cette question occupa une année entière, car les anciens préjugés de classe étaient profondément enracinés et, par suite, les plus difficiles à vaincre. Le problème des villes ne revint à la Diète que le 29 mars 1791. C'est à cette date que Gliszczynski, nonce de Posnanie, déposa à la Chambre un projet de loi relatif aux villes ; celui-ci tendait à rendre aux bourgeois le droit de sûreté personnelle, les affranchissait de la juridiction des starostes, leur permettait d'acquérir les terres et les admettait à la Diète.

M. Gliszczynski démontra que pour assurer à jamais la liberté de l'ordre équestre, il était indispensable d'intéresser les municipalités à la nouvelle constitution. A cet effet, il fallait leur restituer les anciennes juridictions municipales, leur rendre le droit si précieux de sûreté individuelle, *neminem captivabimus*, les admettre aux commissions où se traitaient leurs intérêts, et leur permettre d'avoir à la Diète des représentants, pour traiter les affaires qui concernent le commerce et les biens des villes. Cette motion a été

appuyée par les paroles de M. Niemcewic qui vint dire :

« Rien ne prouve mieux la sagesse d'un législateur que de s'occuper des objets intéressants que des anciens préjugés ont entièrement mis hors d'usage. Une classe nombreuse d'habitants de la République réclame avec soumission des anciens droits. Il est réservé à votre sagesse, Messieurs, de les faire rentrer dans la jouissance de leurs anciens privilèges, la justice, l'avantage réel de la Patrie, et le droit des citoyens exigeant que les États portent toute leur attention sur ce sujet. Les municipalités ne demandent que de pouvoir juger leurs concitoyens, car il est de la nature de la société que tout membre soit jugé par son pair. Il comparaît alors avec confiance devant ses juges et les quitte sans désespoir et sans douleur. Il ne doit pas nous paraître plus étrange que les villes demandent d'avoir des représentants à la Diète ; elles en ont eu dans les temps les plus reculés, ainsi que le prouvent les actes de plusieurs Diètes. D'ailleurs, les bourgeois ne sont-ils pas des membres de la société ? ne sont-ils pas des propriétaires des biens immeubles ? pourquoi ne concoureraient-ils pas à la confection des lois auxquelles ils sont obligés d'obéir ? Que dirions-nous, Messieurs, si le roi, de concert avec le Sénat, s'appropriait exclusivement le pouvoir législatif et nous faisait payer des impôts, sans nous faire participer à tous les avantages de la société ? Les bour-

geois voient avec douleur qu'ils sont privés de ces avantages, dans un temps où presque tous les peuples revendiquent avec énergie leurs droits et leurs privilèges. Je ne conçois pas pourquoi l'on empêche le Tiers-état d'être admis aux grades militaires lorsqu'il les a mérités par ses services ? C'est l'éducation seule et non pas la naissance qui donne le courage et les autres qualités propres à faire distinguer le bon citoyen. La noblesse seule est incapable de défendre la Patrie contre les desseins ambitieux des ennemis. Ce n'est que par la réunion de tous les États que la République peut acquérir des forces et se mettre à même de leur faire résistance. On ignore à qui Washington doit la naissance et qui ont été les grands aïeux de Franklin. C'est cependant à ces deux hommes à jamais célèbres que l'Amérique doit sa liberté et son indépendance. La raison, la justice et l'intérêt de la Patrie, tout, enfin, vous sollicite en faveur des villes. Jetons un coup d'œil sur leur misère et sur tant de terres en friche, et nous y verrons les suites funestes qu'entraîne après lui un gouvernement qui, ayant méconnu les droits de l'homme, n'a pas pris les précautions nécessaires pour assurer sa propriété et lui donner l'existence civile qui est la base de toute société.

« Messieurs, vous qui relevez la gloire de la République et qui l'avez affranchie d'une honteuse dépendance, laisserez-vous gémir dans l'avilissement une

foule d'hommes industriels qui peuvent, sous tous les rapports, être utiles à la patrie? Non, votre sagesse et vos lumières font espérer que vous les attacherez au gouvernement en leur accordant les avantages qui leur sont dus comme à des membres de la même société. C'est alors qu'ils seraient intéressés à défendre la liberté générale, si jamais un tyran tentait de nous opprimer. Considérons que notre pays est peu peuplé, et qu'en accordant à cette classe de citoyens la liberté, la propriété et tous les avantages qui leur sont dus, nous verrons des essaims d'émigrants accourir des régions étrangères pour venir s'établir dans notre gouvernement. Ils y apporteront l'industrie, les arts et les sciences. C'est alors que je dirai : j'ai assez vécu. Je vois la nation polonaise libre et heureuse, puisque tous ses individus jouissent de tous les bienfaits de la société selon leur mérite (1). »

Ce discours a été un des plus brillants de tous ceux qui ont été prononcés à la Diète de quatre ans ; c'est là certainement une des pièces oratoires qui, au point de vue de la grandeur et de la simplicité, pourrait rivaliser avec les oraisons parlementaires les plus retentissantes.

1. Procès-verbaux de la Diète Constituante : séance du 29 mars 1791 (*Annales pol. Chodzko*, M. N. S. Musée pol. Rapperswyl).

Le 5 avril la question des villes revint à la Diète. Il y avait deux projets en présence : celui de M. Chreptowicz, ex-chancelier de Lithuanie, demandait l'admission des bourgeois à l'assemblée législative avec une voix décisive. L'autre, soumis par M. Mikorski, nonce de Kalisz, ne leur accordait à la Diète qu'une voix consultative. C'est alors que M. Soltyk prit la parole pour demander qu'on rétablisse les villes dans leurs anciens privilèges. Il fit voir que les ancêtres, bien que vivant dans un siècle moins éclairé, ont jugé digne de partager leur liberté avec cette classe de citoyens, et que les Polonais les plus éminents, tels que les Chodkiewicz, les Zamojski et les Czarnecki, n'ont point rougi de siéger avec les bourgeois.

Il réclamait : 1^o que les villes aient leurs représentants à la Diète avec une voix décisive dans les matières qui les concernent, c'est-à-dire le commerce, l'industrie, les impôts et la justice ; 2^o qu'ils aient leurs assesseurs dans toutes les juridictions dans lesquelles ils vont être jugés ; 3^o qu'ils aient le droit d'acquérir des biens-fonds.

Avant de finir, il se tourna vers le roi, en disant : « Sire, puisque vous êtes le père commun de tous les habitants de cette terre libre, employez votre sagesse et vos lumières pour établir l'union et la concorde entre vos enfants. Vous deviendrez le régénérateur d'une nation qui vous devra son bonheur et sa prospérité, et vous éterniserez votre règne qui fera époque

dans les siècles à venir (1). » M. Zboinski déposa le protocole de la députation municipale qui avait été chargée d'examiner les anciens droits et privilèges des villes ; suivant son rapport basé sur des statuts du xve et du xvre siècle, elles auraient participé autrefois au pouvoir législatif, exécutif et judiciaire ; elles auraient concouru à la représentation politique, tant aux élections des rois qu'aux traités diplomatiques et à tous les actes importants de l'État.

L'opposition par l'intermédiaire du nonce Siwicki allégua contre cette motion plusieurs arguments, dont le plus fort lui paraissait celui-ci : « Qu'il ne fallait point déranger l'ordre que le Créateur avait établi entre les différentes classes des citoyens (2). » A la séance du lendemain du 6 avril, M. Dluski proposa de rétablir les villes dans leurs anciens privilèges confirmés par les serments des rois successifs dans les *Pacta Conventa* ; de les admettre dans l'état ecclésiastique jusqu'au anonicat et dans le militaire jusqu'au grade de colonel, à l'exception de la cavalerie nationale. M. Mniszech, grand maréchal de la couronne, après avoir fait l'énumération des prérogatives des villes, proposa d'étendre sur tous les bourgeois et sur toutes les personnes qui s'établiraient dans les États de la République, la loi

1. Procès-verbaux de la Diète constituante. Séance du 5 avril 1791 (*Annales pol. Chodzko. M. N. S. Musée pol. Rapperswyl*).

2. *Journal hebdomadaire de la Diète*, séance du 5 avril 1791.

neminem captivabimus, le droit d'acquérir des terres, d'avoir des députés à la Diète, de donner des avis sur le commerce, les arts, l'industrie, et d'avoir des délégués dans les différentes commissions gouvernementales. Plusieurs nonces furent d'avis qu'il fallait classer les villes en trois ordres, de leur accorder des prérogatives conformes à leurs facultés et de n'admettre que les principales à la législation. D'autres qui furent même très favorables aux bourgeois, demandèrent qu'on ne les admette à la Diète que pour statuer sur des objets qui les intéressent plus spécialement. M. Wawrzecki s'éleva contre cet avis en formulant sa protestation de la manière suivante : « Je ne conçois pas, dit-il, qu'on puisse témoigner tant d'animosité contre les bourgeois auxquels on ne peut imputer autre chose que de n'être point nés nobles. Que leur servirait une voix représentative à la Diète ? Ils n'y assisteraient que comme témoins de leur avilissement. Il faut que l'autorité des représentants soit égale. Nous n'avons essuyé tant de désastres que pour avoir élevé une barrière entre nous et les autres citoyens. Renversons donc cet obstacle et unissons-nous étroitement à eux pour assurer notre liberté et le bonheur de la nation (1). » Après la clôture des débats, le

(1). Procès-verbaux de la Diète constituante, séance du 6 avril 1791 (*Annales pol. Chodzko*. M. N. S. Musée pol. Rapperswyl).

6 avril le prince Sapieha proposa de charger la députation pour la Constitution de son examen définitif et de la résolution toutes les propositions relatives à cette matière, pour en faire un projet de loi qui serait présenté dans la huitaine aux États. La session du 14 avril fut une des plus importantes pour la question des villes. C'est ce jour-là qu'on avait soumis à la Diète le projet sur les municipalités dont elle a été chargée de faire la rédaction. M. Chreptowicz, ex-chancelier de Lithuanie, prononça à son occasion un discours persuasif dans lequel il fit ressortir d'une manière évidente, combien il était essentiel pour le gouvernement de la République de rétablir les bourgeois dans leurs anciens privilèges. Il alléqua entre autres motifs, que l'expérience sert de règle à tout État; or, les villes de Pologne étaient florissantes tant que les anciennes lois subsistèrent en leur faveur, et que depuis qu'elles ont été abolies, elles sont tombées dans la décadence et qu'il ne leur restait aucune trace de ce qu'elles avaient été autrefois.

Le roi vint ensuite, pour appuyer de son autorité la nécessité impérieuse de rétablir dans les villes l'ancien régime municipal. Il rappela aux États trois principes essentiels qui doivent servir de base à toute législation destinée à améliorer le gouvernement : le premier est de faire participer aux droits et aux prérogatives le peuple entier ; le second de

contribuer autant que possible à faire le bonheur individuel, d'où résulte le bien-être général ; le troisième est que les forces réunies de toute la nation font la sûreté, la puissance et la prospérité d'un État.

En s'adressant plus directement aux partisans de l'ancien régime, qui ne voulaient pas abdiquer leurs anciens préjugés, il leur dit que seulement vingt ans auparavant, il n'y avait pas un seul homme qui ne crut pas à la sainteté du principe du *liberum veto* qui passait alors pour être le bouclier de la liberté ; or, aujourd'hui, tout le monde n'hésite plus pour déclarer que c'était une des idées les plus funestes et qui amena la ruine de la République. « En conséquence, ajouta-t-il, je me déclare pour le projet sur les municipalités, étayé de leurs anciennes prérogatives, de la justice et des droits dont doit jouir tout membre utile à la société. En rendant heureux tous ces citoyens qui gémissent dans l'oppression, nous acquérons autant de bras pour notre défense. Le vœu de la République étant d'augmenter ses forces, c'est le seul moyen d'y réussir. L'ordre équestre qui compose son corps principal deviendra plus puissant, plus considérable en donnant une nouvelle force à la base sur laquelle il est établi (1). » A la même session,

1. Procès-verbaux de la Diète constituante. Séance du 13 avril 1791 (*Annales pol. Chodzko*. M. N. S. Musée pol. Rapperswyl).

M. Suchorzewski, nonce de Kalisz, qui paraissait toujours un des adversaires les plus déterminés des pétitions des villes, manifesta subitement les idées les plus favorables à leur égard. Il présenta même un plan « d'amélioration pour les villes » qu'il remit au secrétaire de la Diète; celui-ci avait été d'ailleurs identique à celui présenté par la députation municipale, avec cette seule différence qu'il ne reconnaissait aux bourgeois la voix décisive que dans les questions municipales et dans celles du commerce.

On soutenait à l'époque que les amis de la réforme sociale pour la faire aboutir plus tôt, ont passé à M. Suchorzewski leur projet tout élaboré que celui-ci aurait soumis à la Diète comme son œuvre propre. Cette opinion était très accréditée dans la majorité de l'assemblée bien que le nonce Suchorzewski la démentit formellement. « A qui faut-il croire, dit M. Kalinka, qui est un des connaisseurs les plus autorisés de cette époque, il est difficile de le dire aujourd'hui; cependant, le projet sur les villes paraît trop raisonnable pour pouvoir être attribué avec quelque probabilité à M. Suchorzewski (1). »

D'après ce projet, la loi de sûreté personnelle devait s'étendre désormais sur tous les citoyens, sans exception. Les villes seraient exemptées des juridictions

1. Kalinka, *la Diète de quatre ans* (*Œuvres*, t. VIII, p. 677).

des starostes, ainsi que des tribunaux civils et criminels des palatinats, et elles ne seraient subordonnées qu'à leur magistrature et leur police particulières. Elles choisiraient parmi elles des plénipotentiaires d'une capacité reconnue pour les envoyer dans les Commissions de police et des jugements assessoriaux dans lesquelles elles auraient voix active à l'égal des nobles. Ces commissaires seraient pensionnés par l'État et anoblis après avoir rempli leurs fonctions publiques. Les bourgeois pourraient être promus dans l'État ecclésiastique aux prélatures, aux canonicats et posséder des bénéfices séculiers et réguliers. Dans le militaire, ils pourraient parvenir à tous les grades, excepté dans la cavalerie nationale. Ils pourraient acquérir des terres et quand ils deviendraient propriétaires d'une ville ou d'un village ils seraient anoblis à la première Diète s'ils en faisaient demande. De plus, chaque Diète ordinaire devait conférer le titre de noblesse à 30 bourgeois que l'on choisirait parmi ceux qui se seraient distingués dans la direction du commerce, des manufactures ou des arts. Désormais, toutes ces entreprises ne dérogeraient plus à la noblesse ainsi que le droit de bourgeoisie (1).

Ce projet présenté aux États par Suchorzewski, à

1. Procès-verbaux de la Diète constituante, séance du 18 avril 1791 (*Annales pol.* Chadzko. M. N. S. Musée Pol. Rapperswyl).

la séance du 18 avril 1791 rallia tous les suffrages et fut transformé à l'unanimité en loi constitutionnelle sur « Nos Villes Royales » du 18 avril 1791.

**2^o Loi constitutionnelle
intitulée « Nos villes Royales »
déclarée le 18 avril 1791**

Cette loi contient dans trois chapitres les bases de la nouvelle organisation des Villes Royales. On ne touchait point aux autres, car elles faisaient partie des propriétés privées qu'on n'avait pas voulu entamer. Elle statue dans son chapitre premier sur l'organisation intérieure des villes ; dans le chapitre II sur les prérogatives des bourgeois ; dans le chapitre III sur les tribunaux des bourgeois.

I. — *L'organisation intérieure des villes* était confiée à des maires et à d'autres fonctionnaires directement élus par les bourgeois et sans aucune ingérence du gouvernement central. « Le droit d'élire des magistrats, principalement des maires et des autres officiers municipaux, étant une marque distinctive de la liberté, tous les citoyens devaient en jouir suivant la teneur de la nouvelle loi (1).

II. — *Les prérogatives des bourgeois.* — Parmi les

1. Loi sur Nos Villes Royales, chap. I, art. 12 (*Journal hebd. de la Diète de quatre ans*).

prérogatives nouvellement acquises, il faut citer en première ligne la loi fondamentale de sûreté personnelle : *neminem captivabimus nisi jure victum*, qu'on reconnaissait à tous les habitants des villes sauf les exceptions énumérées dans la loi.

« La loi cardinale *neminem captivabimus nisi jure victum* s'étendra sur tous les bourgeois à l'exception des banqueroutiers et des personnes prises en flagrant délit (1). » Dorénavant les villes devraient être dans une certaine manière représentées à la Diète. Dans chacune des trois provinces de la République, les sept plus grandes villes y enverraient un représentant respectif qui serait élu à la pluralité de voix. Ces plénipotentiaires, en arrivant à la Diète, seraient obligés de remettre au maréchal leurs actes d'élection ; ils pourraient prendre la parole toutes les fois qu'ils voudraient défendre leurs intérêts. Ce que précise nettement l'article 3 de la loi : « Puisque nous voulons que toutes les villes jouissent de la protection du gouvernement aussi souvent qu'il s'agira de rendre justice à leurs demandes, nous leur permettons de faire exposer à la Diète leurs doléances par leurs représentants lorsqu'ils le trouveront à propos et ils demanderont au maréchal de la Diète la parole qui ne pourra leur être refusée (2). » Les villes

1. Loi sur nos Villes Royales, chapitre II, article 1^{er} (*Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans*).

2. Loi sur nos Villes Royales, chapitre II, article 3 (*Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans*).

avaient aussi droit d'envoyer leurs délégués dans les commissions de la police, du Trésor et dans les Assessories. Ils entraient pour deux ans avec voix active pour tous les objets qui concernaient les villes et le commerce, et pour toutes les autres matières avec voix consultative. Les villes devaient envoyer de plus de chaque palatinat six commissaires dans les commissions de bon ordre qui seront recrutés dans la noblesse et dans le tiers-état en nombre égal.

Les bourgeois pouvaient acquérir toute espèce de biens ; il ne leur était plus défendu de posséder des terres. Ils pouvaient les détenir avec le plein droit de propriété et les laisser à leurs héritiers légitimes. On leur avait ouvert, en même temps, l'accès à presque toutes les carrières dans l'armée, dans la juridiction, dans l'état ecclésiastique et en général à toutes les fonctions publiques, sauf un nombre de places très restreint qu'on continua à réserver exclusivement à la noblesse (1).

Ainsi tous les bourgeois pouvaient entrer au service de l'armée à l'exception de la cavalerie nationale. Ils étaient admis aux chanceries, au barreau dans tous les tribunaux et ils pouvaient plaider devant toutes les juridictions. Dans l'état ecclésiastique ils pouvaient parvenir aux prélatures et aux canonicats, posséder des bénéfices séculiers et réguliers

1. Lois sur les Villes Royales, chapitre II, article 3 (*Journal hebdomadaire de la Diète de quatre ans*).

excepté quelques fondations réservées aux nobles seulement.

Ce qui est très caractéristique dans cette loi, c'est qu'on y remarque une tendance manifeste du législateur d'admettre et d'ouvrir largement l'accès à la noblesse, aux bourgeois. On décida que les plénipotentiaires des villes, au bout de leur deux ans de fonctions, seraient anoblis à la Diète suivante, sans avoir rien à payer pour leurs diplômes. De plus, deviendrait noble, tout bourgeois qui aurait acquis des propriétés foncières et qui payerait un impôt de 100 ou de 200 florins ; quiconque aurait travaillé pendant deux ans dans les commissions gouvernementales, dans les tribunaux assessoriaux, ou obtenu le rang de capitaine dans l'armée et celui de grand notaire dans le service civil. Enfin on anoblirait de par la loi à chaque Diète 30 bourgeois ayant dans les villes des biens héréditaires (1).

III. — *Les tribunaux des bourgeois.* — Les bourgeois devaient être affranchis de toutes les juridictions palatinales, sauf celles du grand maréchal qui demeurerait obligatoire dans la capitale de Varsovie où résidait le roi.

On instituait dans les villes trois catégories de tribunaux (2) : 1^o ceux de première instance qui

1. Loi sur les villes, chap. II, art. 4, 5 (*Journal hebd. de la Diète de quatre ans*).

2. Loi sur les villes, chap. III, art. 5, 7, 9 (*Journal hebd. de la Diète de quatre ans*).

devaient connaître sans appel de toutes les causes qui ne dépassaient pas la valeur de 300 florins ou trois jours d'emprisonnement ; 2° les tribunaux d'appel au nombre de 21 élus tous les deux ans dans les villes les plus importantes et composés d'un nombre égal de nobles et de bourgeois. Ces magistrats jugeaient définitivement toutes les matières dont la valeur n'était pas supérieure à 3.000 florins, ou une condamnation à trois semaines d'emprisonnement. Ces tribunaux constituaient en même temps des cours d'appel. Les procès d'une plus grande importance étaient directement renvoyés aux jugements assessoriaux de la couronne et de la Lithuanie ; 3° Les tribunaux supérieurs jugeaient en dernière instance toutes les causes civiles et criminelles.

La loi du 18 avril, sur « Nos Villes Royales » dans ses trois chapitres que nous venons d'esquisser rapidement, établissait le plan de l'organisation entière des villes et renfermait dans un système bien compris tout ce qui concernait le tiers-état. Tout en ménageant la supériorité et les droits de l'Ordre équestre, elle assimilait les bourgeois à celui-ci, quant aux droits les plus précieux de sûreté personnelle et de propriété. Elle rompait désormais la barrière infranchissable qui séparait pendant de longs siècles ces deux classes. Cette loi, bien que remarquable par son esprit de pondération, constituait un progrès sans précédent dans la législation polonaise et c'était jusqu'alors la

réforme la plus radicale de la Diète de quatre ans. De même que la loi sur les diétines, celle des villes royales du 18 avril a été incorporée dans les textes constitutionnels et forme une des parties intégrantes de la nouvelle Constitution de la Pologne.

La situation particulière de la Diète de quatre ans. — Depuis la reprise de ses travaux, le 16 déc. 1790, la Diète n'était arrivée qu'à voter deux lois : 1^o celle du 24 mars 1791 sur les Diétines ; 2^o l'autre du 18 avril 1791 sur les Villes royales.

En attendant, la situation politique en Europe venait d'être complètement bouleversée ; en Angleterre, le cabinet de Pitt, hostile à la Russie, était tombé ; la Prusse faisait les premiers pas vers une nouvelle liaison avec celle-ci. De plus, la Russie avait conclu, le 17 septembre 1790, la paix avec la Suède, et la guerre avec la Turquie était à sa fin ; affranchie de ces embarras, elle pouvait de nouveau se retourner vers la Pologne. En effet, les rapports des ministres polonais résidant à l'étranger parlaient des bruits qui se répandaient au sujet d'un nouveau partage ; la situation parut très menaçante au parti patriotique et ces dernières nouvelles ne firent qu'accroître leurs alarmes. La démarche décisive pour achever l'œuvre de la nouvelle constitution s'imposait donc plus que jamais. Le nonce Dluski avait calculé que si les travaux de la Diète suivaient leur cours comme précé-

demment, même en supposant qu'on arriverait à décider un article chaque jour et qu'aucun obstacle ne vienne la troubler, elle n'aurait pas achevé l'œuvre de la constitution avant trois ans et demi. Comme il n'y avait aussi aucun espoir pour introduire la nouvelle forme du gouvernement par des délibérations régulières, puisque celles-ci n'avançaient que très lentement et comme, d'autre part, les circonstances politiques nécessitaient une solution rapide, les patriotes se virent obligés d'abréger les travaux de la Diète par un coup décisif. Il s'agissait de faire adopter dans une seule séance le projet entier de la nouvelle constitution. C'est à cette fin que le parti patriotique organisa un comité restreint pour fixer par un seul décret les principales parties du gouvernement. Mais pour donner à l'œuvre constitutionnelle toute la force et l'autorité qu'elle exigeait on avait décidé de demander l'intervention du roi ; on avait des raisons d'autant plus légitimes de faire appel à son concours que Stanislas-August, depuis la conclusion du traité avec la Prusse ne cessait de répéter qu'il ne songerait jamais à se séparer des intérêts de la nation. Le comité, organisé par le parti patriotique, se composa de 60 personnes sous la présidence du roi. Il avait organisé, en dehors de la Diète, des séances particulières dans lesquelles on traça le plan de la nouvelle constitution basé sur les travaux déjà commencés dans la Diète. Pour ne pas donner

aux adversaires l'occasion de détruire les réformes projetées, les chefs de ce comité s'étaient engagés à garder le plus strict secret. Ses séances avaient lieu habituellement dans le cabinet de Piattoli, secrétaire du roi. Stanislas-August saisit avec vivacité l'idée qui lui fut suggérée et demanda qu'on le laissât indiquer lui-même l'acte constitutionnel. Peu de jours après, il lut dans le comité son projet de constitution. Celui-ci avait paru se conformer au plan déjà dressé par la commission constitutionnelle qui fut adopté par tous ceux qui assistaient à la lecture : on fixa primitivement au 5 mai le terme de l'exécution du projet de la constitution ; mais comme cette nouvelle commençait à se répandre parmi les partisans de la Russie qui n'attendaient que le moment pour faire venir leurs agents de toutes les parties de la Pologne, le roi ayant appris ces manœuvres et les alarmes de l'extérieur devenant de plus en plus précises, il fut jugé convenable d'anticiper son terme et de fixer au 3 mai la consommation de l'œuvre qui devait transformer profondément l'ancienne organisation de la Pologne. On prévint par là l'arrivée des auxiliaires stipendiés par lesquels l'opposition avait compté fortifier son parti.

Le coup d'État projeté par les chefs du parti patriotique, devait forcément violer les deux règles suivantes prescrites par les règlements intérieurs de l'assemblée : 1^o chaque projet de loi devait être

imprimé pour être distribué à tous ses membres ; ce n'est que trois jours après sa distribution qu'il pouvait être mis en délibération ; 2° suivant une autre règle, les deux premières semaines de chaque mois devaient être consacrées aux matières militaires et financières, les deux dernières seulement avaient été destinées à la discussion de la nouvelle forme du gouvernement.

Cependant les patriotes n'ont pas hésité de passer outre les détails des réglemens pour faire adopter la nouvelle constitution. Leur procédé pouvait d'ailleurs se justifier de deux manières : par le cas de force majeure, pour ainsi dire, devant lequel on se trouvait à cette époque ; d'autre part, sûrs qu'ils étaient d'avance d'avoir l'approbation de l'opinion publique, ils pouvaient se permettre dans ces circonstances exceptionnelles de négliger certaines formalités, d'autant plus que depuis les élections diétinales de 1790 où la nation rendit un témoignage si éclatant de confiance à la Diète, ils pouvaient se croire légitimement autorisés à agir. C'est le 3 mai 1791 que la nouvelle constitution fut soumise à la Diète.

3° L'Avènement de la nouvelle forme du gouvernement décrétée le 3 mai 1791

La séance du 3 mai 1791 fut divisée en deux parties : la première consacrée au compte rendu de la dépu-

tation des Affaires étrangères sur l'état politique de l'Europe, qui avait en vue d'accélérer l'exécution de la nouvelle constitution ; la seconde employée à la discussion d'un seul article portant sur la succession au trône et au vote de la constitution. C'est M. Malachowski qui, en qualité de maréchal de la Diète ouvrit la séance. Le roi l'invita ensuite de faire communication à la Chambre du rapport de la députation des Affaires étrangères et ajouta que les arbitres étant également intéressés à tout ce qui regarde la Patrie, la lecture pouvait être faite en leur présence. D'après les dépêches des ministres plénipotentiaires de la Pologne, le danger paraissait imminent. Elles rapportaient que la paix entre la Porte et la Russie était prête d'être conclue et que les puissances limitrophes de la Pologne semblaient s'être concertées pour en faire un nouveau démembrement en vue de s'indemniser des frais immenses que la guerre leur avait occasionnés. Que ces mêmes puissances avaient employé tous les moyens de séduction pour se former dans la Diète un parti capable de balancer celui qui, avec un zèle inlassable, travaillait depuis si longtemps à l'établissement d'une forme de gouvernement qui pourrait contribuer à régénérer la Pologne et lui rendre la place qu'elle devait occuper parmi les puissances européennes.

Le rapport de la députation des Affaires étrangères une fois achevé M. Potocki, Grand Maréchal

de la Lithuanie, fit un discours très éloquent dans lequel il engageait tous les membres de l'assemblée d'oublier dans ce moment de crise leurs antinomies particulières, pour travailler de concert au salut de la République. Il insista, pour prendre sur-le-champ le seul parti qui pût sauver l'État. Le roi répondit qu'il ne voyait rien de mieux dans ces circonstances que d'établir solidement la nouvelle constitution ; que, pénétré depuis longtemps de cette vérité, il avait préparé un projet d'accord avec le comité avec lequel il s'était concerté dont il offrait de donner connaissance à l'assemblée. « Je désire, dit-il, bien vivement, pour le bonheur et la gloire de la patrie, qu'il soit reçu à l'unanimité et je regarderai comme le plus beau jour de ma vie celui où j'aurai pu influencer à donner à la Pologne un gouvernement capable de l'assimiler aux puissances qui avaient pour but de se la partager (1). Après la lecture de ce projet qui fut faite par le secrétaire de la Diète, le Maréchal vint prier le roi d'employer tout l'ascendant qu'il avait sur les esprits pour faire adopter cette constitution qui, d'après lui, surpassait celles des meilleurs gouvernements républicains et ferait le bonheur des générations suivantes. L'article de ce projet relatif à la succession au trône, rencon-

1. Procès-verbaux de la Diète constituante: séance du 3 mai 1761
Annales pol. Chodzko, M. N. S. Musée pol. Rapperswyl.

tra une forte opposition de la part de quelques nonces qui se couvraient des instructions de leurs palatinats. Le parti conservateur, sans le combattre, se borna à demander du temps pour examiner chaque article du projet, s'appuyant sur une loi qui imposait un délai de deux jours entre la présentation du projet et son vote. Le parti constitutionnel répondit qu'à l'égard des mandats qui semblaient arrêter certains députés, ces mandats n'avaient été donnés qu'avant qu'on eût connu les circonstances urgentes dans lesquelles se trouvaient la Pologne et qui détruisaient en ce moment la restriction même opposée par ces mandats. Quant au délai demandé, on leur dit que tous les articles de la constitution avaient été soumis à l'examen des commissions et aux discussions de la Diète ; que le parti d'opposition les avait depuis longtemps combattus soit oralement, soit par écrit. Sur quoi M. Zakrzewski, nonce de Posnanie, prit la parole et dit : « Nous n'avons qu'un moment pour sauver la Patrie ou la perdre à jamais. Nous devons tous concourir avec un zèle égal à conserver cette liberté si précieuse et nous ne devons point craindre de la perdre, tant que le citoyen ne cessant d'être législateur est obligé d'agir suivant ses propres lois. L'élection des rois a toujours été pernicieuse à notre pays par les vicissitudes et les troubles qu'elle y occasionnait. D'ailleurs un royaume électif toujours exposé aux

intrigues des puissances étrangères devient enfin l'objet de leur cupidité. Un roi successif est le vrai père de la Patrie et il est intéressé personnellement à conserver la constitution d'une nation libre qui aurait toujours le courage de se venger s'il voulait jamais la renverser. Il n'y a donc de salut, ni de sûreté pour nous que dans l'établissement d'une bonne constitution. Ne balançons donc plus, les instants sont précieux (1). » La voix chaleureuse de M. Zakrzewski produisit l'effet voulu sur la Chambre qui, animée du même esprit, demanda que le projet soit transformé en une disposition constitutionnelle. Des voix séparées seulement s'élevaient contre lui, en mettant en doute sa légalité et en disant qu'il violait les règlements établis par la Diète. Stanislas Potocki, l'un des principaux créateurs de cette constitution, leur répondit de la manière qui suit : « Il est dans la nature des choses que les événements extraordinaires nécessitent des moyens extraordinaires ; réfléchissez de ce que nous nous trouvons à la veille d'un péril ; il ne s'agit pas de chercher un moyen de nous sauver par des délibérations, par des scrutins et des formalités ; ce qui importe en ce moment c'est de prendre une résolution rapide pour saisir le

1. Procès-verbaux de la Diète constituante, séance du 3 mai 1791 (*Annales pol. Chodzko. M. N. S. Musée pol. Rapperswyl*).

moyen le plus propre à sauver la Patrie. C'est selon mon avis ce projet dont on vous a fait lecture, car il institue un gouvernement solide et l'hérédité du trône sur lesquels sont fondés la force de l'État (1). » Après quelques heures de discussions, la majorité en faveur du projet paraissait évidente, car il n'y eut que quelques voix en sens contraire qui se firent entendre. C'est alors qu'un certain nombre de nonces fit remarquer au roi que puisque l'opposition n'était pas assez forte pour en tenir compte, le retard apporté dans son exécution n'était plus justifiable ; ils supplièrent le roi de prêter serment à la constitution, car ils garantissaient que tous les bons citoyens s'empresseraient de suivre son exemple ; celui-ci obéissant au vœu général, n'hésita point pour y consentir.

C'est alors que le maréchal de la Diète vint demander à la Chambre le consentement pour la nouvelle constitution. « Ce n'est point l'instant de délibérer, dit-il, et dans ce jour qui devient celui d'une révolution, à jamais mémorable, dans notre gouvernement, toutes les formalités doivent cesser ; en conséquence, que ceux qui sont pour le projet gardent le silence, et que les opposants se déclarent. On pourra alors reconnaître la majorité

1. Procès-verbaux de la Diète constituante, séance du 3 mai 1791 (*Annales pol. Chodzko. M. N. S. Musée pol. Rapperswyl*).

de la Chambre (1). Ce moyen, aussi simple qu'infailible, eût mis tout à coup le petit nombre d'opposants dans une évidence qui ne servirait qu'à essayer leur échec ; ils refusèrent donc de consentir à la proposition du maréchal ; mais ce refus même produisit l'effet auquel ils avaient voulu se soustraire. Un cri général de consentement succéda à la proposition du maréchal et le projet de constitution acclamé devint séance tenante la Constitution du 3 mai 1791.

Quoiqu'une majorité évidente se soit prononcée pour elle, le maréchal de la Diète voulut qu'avant son vote définitif les opposants qui restaient puissent exprimer leurs opinions.

Mais lorsque M. Zadiello, un des protestataires les plus récalcitrants, se rallia au parti constitutionnel, la Chambre retentit des plus vives acclamations et tous les membres de l'assemblée s'approchèrent du trône pour remercier le roi de l'œuvre accomplie. Le même jour, les deux maréchaux de la Diète reçurent le serment des commissions de Guerre et du Trésor sur la nouvelle Constitution. A la séance du 5 mai, l'évêque Kossakowski, tout en ayant prêté serment comme les autres, déclara qu'il ne pouvait apposer sa signature à la nouvelle Constitution, vu qu'aucune loi ne devait être signée par la députation si elle

1. Procès-verbaux de la Diète constituante, séance du 3 mai 1791 (*Annales pol. Chodzko*, M. N. S. Musée pol. Rapperswyl).

n'avait été décrétée à l'unanimité ou à la pluralité des voix. Il fut appuyé dans sa demande par d'autres collègues qui voyaient avec plaisir que l'acte constitutionnel acquérait encore plus de force et de vitalité en observant scrupuleusement les formalités légales. Le maréchal Malachowski demanda si l'on était d'accord pour ordonner que la Constitution fût signée par la députation en présence des deux Chambres; on y répondit par une approbation générale en trois reprises consécutives et la signature apposée sur l'acte sans aucune opposition mit pour ainsi dire sur la Constitution le dernier sceau de la légalité. Cette acceptation chaleureuse déterminait ceux mêmes qui avaient montré tout d'abord de l'opposition; voyant que l'acte sur lequel le roi, le Sénat et la presque totalité des nonces avaient prêté serment n'étendait point le pouvoir de la royauté au delà de ses justes bornes et garantissait au contraire une liberté pleine et entière en maintenant la souveraineté de la nation assemblée en Diète, personne ne voulut plus retarder l'exécution de la nouvelle Constitution; ils déclaraient y concourir de tout leur cœur; ils en faisaient leurs congratulations à la Patrie et à ceux qui y avaient coopéré et adressaient des remerciements au roi qui en était le principal auteur (1). Un tel hommage rendu même par

1. La grande majorité de la doctrine est d'accord pour attribuer la rédaction du projet de la nouvelle Constitution au roi

le parti opposé aux réformes est la preuve éclatante de la valeur de la Constitution. A la suite de cette séance, la Diète chargea ses deux maréchaux d'annoncer l'œuvre accomplie à la nation. Celle-ci accepta la nouvelle Constitution avec un élan général en manifestant une reconnaissance sincère à ses auteurs. Toutes les classes de la société s'associèrent pour la fêter, car elle fut le début d'une véritable Restauration nationale.

La légalité de la Constitution. — Vu l'unanimité avec laquelle avait été reçue la nouvelle Constitution il semble presque superflu de s'arrêter sur sa légalité ; celle-ci découle du but même que s'était proposé la confédération. Cependant comme on lui avait parfois reproché d'avoir été un coup d'État et d'avoir violé les règlements, il faut s'arrêter un moment pour voir si ces reproches avaient été bien fondés. Il est incontestable que cette Constitution a été introduite par un moyen radical et exceptionnel, mais l'assentiment général avec lequel elle a eu lieu prouve suffisamment combien elle était nécessaire ;

Stanislas August Poniatowski. En ce sens : Kalinka, *la Constitution* du 3 mai (*Œuvres*, t. III). — Popiel, *l'Avènement et la chute de la Constitution* du 3 mai, p. 13. D'après les documents authentiques de M. Kalinka il y aurait des preuves incontestables que l'original serait en français et qu'il serait traduit en polonais par l'abbé Kollatag. On croit pouvoir supposer que l'original de la Constitution du 3 mai 1791 se trouve dans la collection des Archives de la Pologne qui a été transportée à Saint-Pétersbourg.

et comme elle n'a jamais cessé d'être l'expression de la volonté générale de la nation, ce titre seul lui suffirait de preuve de sa légalité.

Les critiques les plus sévères à l'égard de la Diète de quatre ans se sont prononcés en ce sens. C'est ainsi que l'abbé Kalinka dit : « Le coup d'État était indispensable en Pologne, et la joie avec laquelle on l'a reçu unanimement prouve que la majorité de la Diète, en négligeant les formalités prescrites par les règlements, n'a pas péché contre le vœu de la nation. Toute cette œuvre, d'ailleurs, a été opérée d'une façon réfléchie et humanitaire. Ailleurs, pendant de pareils bouleversements elle ne s'était pas passée sans une effusion de sang, sans remplir les prisons et sans de nombreuses victimes ; chez nous, à cette occasion, on n'a pas même endommagé une seule vitrine (1). » En effet, on peut affirmer que le coup d'État opéré à la séance du 3 mai offre un des rares exemples dans les annales politiques ; ce fut ce jour que le roi, aidé de l'élite de la nation, exclusivement guidé par les vues du bien public, avait pour but d'assurer l'avenir de la nation et son indépendance. Voici un témoignage intéressant sur cet événement que nous trouvons constaté dans *le Moniteur universel* de l'époque (2) : « La séance du 3 mai sera

1. Kalinka, *De la Constitution du 3 mai 1791*, p. 101.

2. Extraits du *Moniteur universel de Paris* de choses polonaises de 1790-1796. Bibl. du Musée pol. Rapperswyl.

à jamais célèbre dans les faits de la Pologne. La plus heureuse des révolutions s'est faite pour ainsi dire, en un seul jour mémorable. Dans une république de nobles, pays d'esclavage pour tous les autres hommes, la liberté a été rendue à tous, et les droits politiques aux habitants des villes sans effusion de sang; il n'a pas été commis une seule violence, il ne s'est pas présenté un seul soldat et le peuple était sans armes. Au jour du 3 mai, le roi Stanislas Auguste n'a point voulu de gardes. Il n'a pas eu un seul homme avec lui; il fut toujours mêlé avec les citoyens quelquefois engagés dans la foule. Eh bien! dit-il, le soir d'un jour si beau, *pas une goutte de sang, pas une bosse*; le plus grand malheur qui soit arrivé aujourd'hui, c'est à moi-même, car dans la foule j'ai perdu mon chapeau. »

Les opinions des auteurs étrangers sur la Constitution du 3 mai 1791. — La transformation politique profonde qui s'est opérée le 3 mai 1791 en Pologne a attiré l'attention de l'Europe entière et elle eut un retentissement considérable; les hommes d'État les plus éminents, de même que les auteurs les plus célèbres lui ont rendu un juste hommage dans leurs écrits. Ils la représentaient d'une voix unanime comme une des révolutions les plus importantes qui ait été opérée à l'aide d'une simple réforme législative et qui a été le résultat de la régénération

intérieure de la Pologne. Par son caractère modéré et pacifique elle a été surtout appréciée par les législateurs et les publicistes anglais; c'est dans leur nombre que la Constitution du 3 mai 1791 trouva les admirateurs les plus convaincus.

Le premier parmi les monarques qui venait rendre hommage à la nouvelle Constitution a été le roi de Prusse Frédéric-Guillaume. Dans une lettre adressée à Goltz, son ministre à Varsovie, il disait : « Ayant reçu votre télégramme du 3 mai avec le supplément qui me communique la nouvelle importante que la Diète polonaise élit l'électeur de Saxe comme candidat éventuel au trône de Pologne avec l'hérédité assurée à la postérité dans sa famille, guidé toujours par les meilleurs sentiments pour le bien-être de la République et l'introduction chez elle d'une nouvelle constitution, dont je n'ai jamais cessé de donner les preuves dans toutes les circonstances qui dépendaient de moi, *je m'incline avec admiration devant le cri libre entrepris par la nation et que je considère comme essentiel pour fonder son bonheur.*

Je suis persuadé que le choix de l'Électeur de Saxe contribuera à *consolider à jamais l'harmonie de la République et les relations de bonne entente avec moi.* Je vous charge de manifester de la manière la plus ouverte mes sincères félicitations, au roi, aux maréchaux de la Diète et à tous ceux *qui ont collaboré à*

cette grande œuvre (1). Mais le roi de Prusse ne s'était point contenté de ce message officiel qu'il envoyait dès le 16 mai à la députation pour la Constitution, pour lui témoigner sa satisfaction de l'heureuse issue de la révolution qui donna enfin à la Pologne une constitution sage et régulière. Frédéric-Guillaume écrivit encore personnellement au roi de Pologne, à la date du 23 mai, ce qui suit : « Monsieur mon frère, j'ai reçu presque en même temps les deux lettres par lesquelles Votre Majesté a bien voulu me faire part de la résolution importante que la Diète confédérée vient de prendre, en fixant la succession héréditaire de son trône en faveur de la maison de Saxe. L'empressement que j'ai mis à faire connaître ma façon de penser à cet égard a pu la convaincre, ainsi que toute la nation polonaise, de l'intérêt que j'y prends. »

Dans une lettre (2) adressée par l'envoyé britannique Harly à son gouvernement, celui-ci exprime son étonnement à propos des opinions récentes de Frédéric-Guillaume. Il paraît très surpris de voir que le roi de Prusse applaudit d'une manière si ostensible à l'introduction en Pologne du trône héréditaire, lorsque seulement deux ans auparavant, il soutenait fermement que rien ne pourrait être aussi nuisible à ses affaires que la royauté héréditaire.

1. Wegner, *Les jours du 3 et 5 mai*, p. 234.

2. *Auckland's Papers*, n° 25. (M. N. S. Brit. Mus.).

Aussi l'envoyé anglais se montre-t-il plutôt sceptique quant à la nouvelle déclaration des principes de Frédéric-Guillaume.

Thomas Payne (1) dans son ouvrage « sur la Théorie et la pratique des droits de l'homme » convient que le gouvernement polonais a donné l'exemple d'une réforme faite sur lui-même et par lui-même.

Volney, après avoir parlé de l'état d'oppression dans lequel gémissaient les paysans des pays septentrionaux ajoute, à la louange de la noblesse polonaise, qu'elle s'est soustraite à ce reproche dans la journée du 3 mai.

Fox nomme la Constitution du 3 mai un ouvrage auquel tous les amis d'une liberté raisonnable doivent être sincèrement affectionnés (2).

Makintosch dit dans sa *Défense de la Révolution Française* : les gouvernements de tous les États peuvent comparer le violent ébranlement que l'opposition a causé en France avec la tranquille et majestueuse réforme que le gouvernement polonais a opérée ».

Mais personne n'a rendu à cette constitution un témoignage d'admiration plus enthousiaste que Burke, le célèbre homme d'État anglais du XVIII^e siècle. Il en a exprimé l'opinion sur la Constitution du

1. Oginski, *Mémoires sur la Pologne et les Polonais*, t. I, p. 154.

2. *Ibid.*, t. I, p. 135.

3 mai 1791 dans un discours célèbre prononcé au Parlement anglais (1).

Nous en citerons les passages les plus caractéristiques. Voici comment il débute: « L'État de Pologne était tellement malheureux qu'il ne faut pas s'étonner des changements qu'il a faits quand même les opinions seraient partagées à cet égard et sa révolution ne devrait lui attirer aucun blâme, quand même elle serait soutenue par l'effusion du sang.

On ne devait redouter aucune confusion dans une pareille entreprise, car l'État qu'il s'agissait de réformer était l'État de confusion même. Le roi sans puissance, la noblesse sans unité, le peuple sans arts, sans industrie, sans commerce, sans liberté, sans administration intérieure, sans force effective, sous une oppression étrangère portée au comble dans un pays sans défense; tel était en Pologne l'état des choses. Il conduisait directement à cette courageuse entreprise et aurait pu justifier jusqu'aux démarches dictées par le désespoir. Mais par quels moyens ce chaos de la Pologne a-t-il pu être amené à un ordre régulier? Ces moyens enchaînent l'attention, en satisfaisant le coup d'œil de la droite raison et ne flattant le sentiment moral. L'humanité doit se réjouir et se glorifier quand elle considère le changement de la Pologne: rien n'y est faible; rien n'y est

1. Burke, *Appeal from the New to the old Whigs*, vol. V, p. 273-278.

honteux. Ce changement est d'une nature si élevée qu'il sera le bienfait, le plus noble verset sur l'espèce humaine. Nous avons vu détruire l'anarchie et l'esclavage, nous avons vu le trône s'affermir par l'amour de la nation, sans offenser la liberté, les cabales étrangères étouffées par le changement de l'élection en hérédité. Dix millions d'hommes attachés à la culture de la terre deviendront libres peu à peu; et ce qui est aussi heureux pour eux que pour leur pays, ils seront dispensés non des droits civils et politiques qui ne peuvent paraître à charge qu'à des esprits corrompus, mais de ceux qui les tenaient enchaînés dans un véritable esclavage... Personne n'a éprouvé de perte, personne n'est opprimé; depuis le roi jusqu'au plus simple particulier chacun est confirmé dans ses relations naturelles? *Tout demeure à sa place et tout est amélioré.* A cette merveille bienfaisante se joint encore la gloire particulière d'une prévoyance couronnée par le succès qui a su prévenir la plus légère effusion de sang...

Aucun citoyen n'a été emprisonné, aucun n'a été puni. Tout ce qui est arrivé a été tellement conservé dans les bornes de la dignité, de l'harmonie et de la décence qu'on n'a jamais rien vu de semblable en pareilles circonstances... En un mot, ce grand bien, tel qu'il est à présent, renferme en lui les germes des plus heureux progrès et on peut le regarder comme un acheminement à une amélioration

successive puisqu'il est fondé sur des principes qui lui permettent la stabilité et la perfection de la Constitution britannique.

Dans la suite de son discours, Burke cherche plus loin l'origine et les motifs de la Révolution française et de celle de la Pologne et essaye d'établir un parallèle entre ces deux événements presque de la même époque. Ici, il se montre impitoyable pour la première et fait ressortir avec intention toutes les défec-tuosités pour mieux relever les mérites de la Révolution polonaise. C'est alors qu'il continue : « Le but de ces deux révolutions est la liberté ; mais pour atteindre ce but, l'une va de l'anarchie à l'ordre, l'autre de l'ordre tombe dans l'anarchie. La première assure la liberté en affermissant le trône, l'autre bâtit la sienne sur les débris de la monarchie ; dans l'une, nul crime n'en a souillé les moyens et les mœurs doivent tout espérer de son établissement. Dans l'autre, le vice et la confusion forment le caractère essentiel des opérations et des triomphes d'un parti. Les circonstances par lesquelles diffèrent ces deux événements doivent décider de la différence du jugement qu'on en doit porter, et sous ce point de vue l'avantage n'est sûrement pas pour la France... *serrum est quod amant.*

Parmi les auteurs plus récents et contemporains, nous citerons un certain nombre d'opinions les plus autorisées sur la Constitution du 3 mai 1791.

Frédéric Raumer, dans son ouvrage *De la chute de Pologne* dit : « La Constitution du 3 mai est la plus ancienne si nous exceptons celle de l'Amérique du Nord. Quelle gloire pour la Pologne qu'elle soit sortie de la situation la plus affreuse dans laquelle pourraient se justifier même des moyens dictés par le désespoir et a su se donner une Constitution dans laquelle mieux que dans les anciennes Constitutions modernes les principes de la raison et de la science politique ont été coordonnés avec le passé historique, avec les besoins du présent et tout ce qui pourra être acquis dans l'avenir. Cette constitution est venue en Pologne sans pillage, sans meurtre ou violation de propriété privée. Elle a su réaliser le respect des droits personnels et civils qu'on pouvait conserver avec la suppression de tous les abus. Une telle œuvre digne d'admiration a mérité de durer. »

Les publicistes français, d'un esprit plutôt radical, tels que les membres de la Convention Garrand de Coulon et Méhée ont appelé la Constitution du 3 mai l'œuvre d'une modération exagérée. Cependant, la grande majorité des écrivains politiques et des historiens les plus renommés n'ont trouvé que des louanges à lui adresser.

Ferrand, dans son très intéressant écrit *Sur les trois démembrements de la Pologne*, dit : « L'exagération des principes qui bouleversaient alors la France, servent même à faire mieux ressortir la

sagesse de ceux qui généralisent la Pologne (1). »

M. Lavisse formulé son opinion sur cette Constitution dans son grand traité historique. « La Constitution polonaise, dit-il, comme la Constitution française furent ébauchées dès 1789 et terminées seulement en 1791. La première au 3 mai, la seconde au 3 novembre. Tandis que la française a pour but de retirer à la royauté des pouvoirs excessifs, l'autre se propose de lui restituer ses prérogatives essentielles. L'une mettait fin à l'absolutisme, et l'autre à l'anarchie. La Constitution polonaise qui admet deux Chambres est, en tant que Constitution monarchique parlementaire, supérieure à la nôtre (2). »

Comme nous le voyons c'est cet esprit de calme et de modération joint à une œuvre aussi considérable qui a valu à la Constitution du 3 mai 1791 l'approbation éloquente de toute l'Europe. Ce qu'il reste à voir à présent, c'est le mérite intrinsèque de l'œuvre sur laquelle on porta tant de jugements flatteurs. Nous essayerons de le faire voir en passant à l'analyse même du nouveau texte constitutionnel qui formera la dernière partie de notre travail.

On a eu raison de dire que c'est la plus belle époque de l'histoire moderne de la Pologne (3).

1. Ferrand, *les Trois démembrements de la Pologne*, t. III, p. 25.

2. Lavisse et Rambaud, *Histoire générale du ^{xviii} siècle à nos jours*, t. VIII, p. 342.

3. Sorel, *l'Europe et la Révolution*, t. II, p. 212.

SECTION II

PRINCIPES DU DROIT PUBLIC MODERNE

ANALYSE DE LA CONSTITUTION DU 3 MAI 1791

La Constitution du 3 mai 1791, contenue dans 11 chapitres et basée sur les lois fondamentales et constitutionnelles qui avaient été décrétées avant son avènement par la Diète confédérée, posait les bases de la nouvelle organisation du gouvernement en Pologne. Tout en maintenant la forme de l'État antérieur, elle introduisait des transformations profondes dans tous ses domaines. Ses réformes essentielles concernent les trois branches suivantes :

- a) Le pouvoir législatif;
- b) Le pouvoir exécutif;
- c) La question sociale.

C'est en examinant séparément chacune de ces trois réformes opérées par la Diète de quatre ans que nous pourrons faire ressortir les grands principes

du droit public moderne de la Pologne qui a été inauguré par la Constitution du 3 mai 1791.

A, — Le Pouvoir législatif

Le texte fondamental en matière des réformes opérées dans le domaine législatif est *le chapitre VI de la Constitution du 3 mai 1791* et les deux lois constitutionnelles : *celle du 24 mars 1791 sur les diètes* et *la loi du 13 mai 1791 sur les Diètes*.

D'après le nouveau texte constitutionnel, c'est dans la Diète que réside entièrement le pouvoir législatif ; elle reste divisée comme auparavant en deux Chambres : la Chambre des nonces et le Sénat. Mais c'est la Chambre des nonces qui personifie la souveraineté nationale, étant, comme le dit le texte de la constitution, « l'image et le dépôt du pouvoir suprême et le vrai sanctuaire des lois ». Le pouvoir législatif définit la forme et l'organisation du gouvernement, les limites et la façon d'agir qui s'imposent dans toutes les fonctions publiques. A côté de la Chambre des nonces, comme élément principal, nous trouvons dans la Diète, en qualité de parties constitutives du pouvoir législatif, le roi et le Sénat. La Chambre des nonces n'en reste pas moins le véritable représentant de la nation, les autres éléments n'y jouent qu'un rôle secondaire.

Aussi peut-on rapprocher cette disposition de celle qui se trouve consacrée dans la législation anglaise. Suivant l'avis de l'un des jurisconsultes anglais les plus connus, le pouvoir législatif en Angleterre se trouve confié au Roi en Parlement ; mais en réalité, c'est la Chambre des communes qui y exerce le rôle prépondérant en possédant l'initiative exclusive et le contrôle sur toutes les lois (1). Il en était de même en Pologne : si en théorie les trois éléments de la Diète étaient devenus des parties constitutives de la législation, le roi et le Sénat ne l'étaient que par le nom. Seule la Chambre des nonces détenait véritablement le pouvoir législatif. A ce point de vue elle avait beaucoup d'analogie avec la Chambre basse de l'Angleterre.

Le pouvoir législatif en Pologne se trouvait concentré dans la Diète.

LES DIÈTES. — Il y en avait trois espèces : 1^o *Les Diètes ordinaires* ; 2^o *Les Diètes toujours prêtes* ; 3^o *Les Diètes constitutionnelles*.

Les Diètes ordinaires étaient réunies tous les deux ans ; chacune des Diètes ordinaires devait être précédée des élections diétinales ; celles-ci avaient lieu

1. Anson, « Law and Custom », part. I. *Parliament*, p. 32, Oxford, 1892. « Legislation is effected by the Crown in Parliament. But in fact the Commons have an exclusive initiative and control over the Laws by which the taxes are imposed ; they have a preponderant influence over all over legislation. »

à la suite de la convocation des diétines par des universaux du roi. Mais si le souverain négligeait de les réunir de sa propre initiative, elles pouvaient s'assembler de par la loi aux époques fixées par elles. Dans ce cas les députés devaient se rendre à la Diète pour le terme fixé par la constitution. Les Diètes ordinaires avaient une durée légale de soixante-dix jours, mais elles pouvaient être prorogées de deux semaines si les besoins publics l'exigeaient (1).

Les Diètes toujours prêtes.— Comme le mandat des députés n'était valable que pendant la durée d'une seule Diète, une fois son terme expiré, il fallait de nouvelles élections diétinales avant la convocation de la Diète suivante. Les formalités préparatoires demandaient toujours un certain laps de temps; aussi lorsqu'on voulait réunir les représentants de la nation en cas d'un besoin urgent dans la période où la Diète ne fonctionnait plus, il n'y avait d'autre moyen que de convoquer une assemblée extraordinaire; or, celle-ci, à cause de ses nombreuses complications arrivait toujours trop tard et manquait par cela même au but pour lequel on la destinait.

L'organisation des Diètes avait aussi de graves lacunes dans l'ancienne législation de la Pologne; il

1. *Loi constitutionnelle sur les Diètes* du 13 mai 1791, chap. 1^{er} et III.

arrivait souvent de voir la République laissée sans pouvoir législatif dans les moments précis où sa présence paraissait le plus urgente. Pour remédier à cette situation, la Constitution du 3 mai décida que *la Diète serait toujours prête* dans l'intervalle de deux ans après lequel avait lieu l'assemblée ordinaire de la Diète. La Diète toujours prête a ses règles qui lui sont spéciales, elle ne peut délibérer que sur les matières pour lesquelles elle a été convoquée. Les cas de sa convocation sont limitativement énumérés par la loi. Ce sont : 1° une guerre étrangère ; 2° une guerre civile ou des désordres intérieurs ; 3° une disette ou toute autre catastrophe nationale ; 4° la mort du roi ; 5° le cas où aucun des ministres n'aurait voulu signer une disposition du roi et où celui-ci malgré cela persisterait dans sa résolution et ne voudrait point céder (1). Dans tous ces cas, les députés peuvent déposer des projets ; ceux-ci sont discutés, suivant la procédure ordinaire. Après quoi on les convertit en lois. Cependant toutes les résolutions des Diètes toujours prêtes n'étaient que provisoires et ne devenaient définitives qu'après une ratification opérée à sa suite par une Diète ordinaire ; c'est alors seulement qu'elles pouvaient acquérir force de lois et être insérées légalement dans les textes constitutionnels. Néanmoins, les Diètes toujours prêtes avaient ce

1. Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, article 30.

grand avantage qu'elles assuraient la permanence du pouvoir législatif qui faisait complètement défaut dans l'ancien État.

III. — *La Diète constitutionnelle* était destinée à la revision de la Constitution en vue d'y apporter des améliorations si besoin était ; mais elle ne pouvait avoir lieu que tous les vingt-cinq ans, afin d'éviter des transformations trop brusques et irréfléchies. Voici ce que dit à ce sujet le texte même (1) : « Voulant d'un côté prévenir les changements précoces et trop fréquents qui pourraient s'introduire dans notre Constitution nationale ; de l'autre sentant le besoin de lui donner en vue d'accroître la félicité publique ce degré de perfection qui peut seul déterminer l'expérience fondée sur les effets qui en résulteront : fixons à tous les vingt-cinq ans le terme auquel la nation pourra travailler à la revision et à la réforme de la Diète constituante. » Cette Diète de législation extraordinaire est décrite en détail par une loi du 13 mai 1791 qui lui assigne sa première réunion à Varsovie pour le 1^{er} octobre 1816.

Elle doit s'achever toujours trois mois avant la Diète ordinaire et ne peut s'occuper que des lois politiques et constitutionnelles, telles qu'elles avaient été définies par la Constitution du 3 mai. L'objet

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VI.

essentiel de cette Diète étant la revision et l'amélioration de la forme du gouvernement, la députation constitutionnelle a le devoir de distribuer à tous les nonces les projets de loi qui ont été déposés en cette matière par le consul de surveillance, par le roi ou par les représentants de la nation. Elle doit veiller surtout à ce qu'aucun de ces projets ne contienne rien qui puisse être contraire aux lois fondamentales et aux *Pacta Conventa*. Si le projet déposé enfreint l'une de ces catégories de lois, la députation devra engager son auteur ou bien le rectifier ; dans le cas contraire, y renoncer. La décision de divers projets à la Diète constitutionnelle doit commencer par la mise en délibération des matières constitutionnelles et politiques ; après celles-ci viennent les lois politiques réglementaires. Tous s'ils n'ont pas acquis l'unanimité des suffrages doivent être résolus à la majorité absolue des voix ; les votes publics doivent être suivis nécessairement du vote secret, même si aucun des nonces ne l'avait réclamé.

Si un projet est rejeté à une majorité, il ne pourra plus être soulevé à la même assemblée. Si au contraire il est admis, il reste toutefois à décider encore à la majorité des suffrages s'il va être accepté intégralement, ou s'il doit être renvoyé pour être amendé. Dans ce dernier cas, les nonces sont obligés de faire parvenir leurs observations concernant l'amendement à la députation constitutionnelle. Chaque loi consti-

tutionnelle politique qui aura passé dans la Chambre des nonces doit être renvoyée aussitôt au Sénat qui exprimera son opinion sur le projet de loi en question, au plus tard à la session qui suivra le jour de son envoi par la Chambre des nonces. Toutes les fois où celui-ci est accepté à l'unanimité ou à la majorité par le Sénat, il y acquiert immédiatement force de loi ; dans le cas où il serait renvoyé par le Sénat à la Chambre des nonces pour y être délibéré une seconde fois, il doit préciser par écrit les points qu'il juge nécessaire de modifier dans ladite loi. Ces observations du Sénat présentées au maréchal de la Diète ne vaudront cependant qu'à titre d'avis consultatif, puisque la Chambre des nonces, après les avoir pesées, en décidera souverainement ; sa seconde décision sera définitive puisqu'elle ne pourra plus être renvoyée au Sénat. On peut donc conclure que la participation du Sénat quant à la confection des lois constitutionnelles est presque nulle.

Organisation et fonctionnement des Diètes ordinaires. — La Diète ordinaire est composée de deux éléments: 1^o de la *Chambre des nonces* ; 2^o du *Sénat*. Nous allons analyser successivement ces deux parties constitutives de l'assemblée législative.

La Chambre des nonces est, d'après les expressions propres de la Constitution, « le véritable sanc-

tuaire des lois ». C'est elle qui est l'organe régulier du pouvoir législatif souverain.

Recrutement de la Chambre des nonces

Le droit électoral (1). — D'après la loi du 24 mars 1791 sur les diétines, *sont électeurs* dans leurs districts respectifs : 1° les nobles qui y possèdent une propriété foncière et qui paient de leurs biens un impôt de 100 florins au moins ; 2° les frères qui se trouvent fixés sur un héritage indivis qu'ils ont reçu de leur père ; 3° les nobles engagistes qui paient de leur propriété un impôt de 100 florins ; 4° les nobles possesseurs viagers qui paient l'impôt susmentionné ; 5° les nobles faisant leur service militaire qui possèdent des biens fonciers et qui rentrent chez eux pour un congé.

Sont privés du droit électoral. — 1° Les nobles qui ne possèdent aucune espèce des biens cités plus haut ; 2° ceux d'entre eux qui, étant fixés sur les domaines royaux ou ecclésiastiques, sont soumis à une servitude ; 3° ceux qui, possédant des majorats héréditaires sont astreints à un service d'ordre privé ; 4° les nobles fermiers ; 5° ceux qui n'ont pas dix-huit ans accomplis ; 6° ceux qui ont subi une condamnation criminelle.

1. Loi sur la Diète du 13 mai 1791, chap. IV.

Ainsi, suivant la loi du 24 mars 1791, le droit électoral était désormais soumis à une double condition : celle de la naissance et d'un certain cens. C'est cette dernière règle qui constitue une véritable innovation et qui met fin aux assemblées tumultueuses qui se pratiquaient autrefois dans l'ancienne République, avec la participation directe de toute la noblesse indigente ; celle-ci ne faisait qu'y introduire un élément de trouble et d'insubordination, tout à fait contraire aux exigences d'un fonctionnement régulier du pouvoir législatif. De plus, pour mieux préciser encore le nombre des électeurs, une loi du 28 mai 1791 vint organiser un registre foncier dans lequel devaient figurer tous ceux qui avaient droit de prendre part aux élections diétinales ; ceux qui n'y étaient pas inscrits étaient privés du droit électoral. Un pareil registre devait être confectionné avant chacune des assemblées électorales et leur élaboration avait été confiée aux commissions palatinales. Cependant les réclamations des ayants droit étaient toujours possibles s'ils avaient été omis par erreur sur le registre foncier ; si la réclamation se trouvait bien fondée et qu'elle n'ait pas été prise en considération, l'ayant droit pouvait assigner la commission palatinale devant un tribunal pour la forcer de s'exécuter. Les personnes qui échangeaient ou achètent de nouvelles propriétés après la confection du registre foncier devront en donner communication à la commission palatinale.

Droit d'éligibilité. — Tandis que le droit électoral appartenait à tous les nobles qui payaient un certain cens, les conditions d'éligibilité avaient été plus rigoureuses. Pour être éligible à la Diète il fallait posséder une propriété foncière, avoir au moins vingt-trois ans, avoir été au service d'une fonction publique et être affranchi de toute condamnation.

Ne pouvaient être élus ; 1° ceux qui n'étaient pas présents à la diétine ; 2° ceux qui n'avaient pas vingt-trois ans accomplis ; 3° ceux qui n'avaient jamais été fonctionnaires publics ou commissaires palatinaux au moins pendant deux ans ; 4° ceux qui n'étaient pas libres du skartabellat ; 5° ceux qui avaient été condamnés même au civil.

*Les droits et garanties assurés aux représentants
de la nation*

Les membres de la Diète devaient jouir de certaines immunités qui leur avaient été propres, analogues à celles dont bénéficiaient les députés des assemblées parlementaires modernes. La Constitution du 3 mai 1791 garantissait à tous les sénateurs et à tous les nonces le droit de sûreté et d'inviolabilité personnelle pendant toute la durée de la Diète, et même un certain temps avant son ouverture et après sa clôture. Ainsi quiconque oserait attenter à la per-

sonne des représentants de la nation durant leur réunion, six semaines avant et six semaines après la convocation de la Diète, serait puni en vertu du crime de lèse-majesté. Pour garantir d'une façon complète leur indépendance, on a cru nécessaire de les soustraire aussi pendant la durée de la Diète et six semaines après sa clôture à l'action de tous les tribunaux existants dans la République.

Composition de la Chambre des Nonces. — D'après la loi constitutionnelle du 2 novembre 1791 le nombre de députés pour chaque province avait été fixé au chiffre de 68. Comme la Pologne se trouvait subdivisée en trois provinces : la Grande Pologne, la Petite Pologne et la Lithuanie et comme chacune d'elle envoyait à l'assemblée 68 représentants, la Chambre des nonces comprenait 204 députés. Suivant la loi sur les Diètes (1), le nombre des sénateurs devait être pour chaque province de la moitié de celui des nonces ; chacune d'elles pouvait envoyer 34 sénateurs. Après chaque Diète, les mandats des députés expiraient légalement et ceux-ci étaient obligés de rendre compte de leur mission aux diétines de relation ; après quoi on procédait aux élections de nouveaux nonces ou bien on confirmait les anciens dans leurs pouvoirs. A côté des nonces, siégeait dans

1. Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, chap. IV.

leur Chambre une autre catégorie de députés : c'étaient les plénipotentiaires des villes ; ceux-ci participaient à la Diète conformément à la loi du 18 avril 1791 ; il est vrai qu'ils n'avaient point acquis de voix décisive, mais ils pouvaient y déposer des projets de loi qui se rapportaient aux intérêts des villes et défendre leur cause devant l'Assemblée législative toutes les fois qu'ils le jugeaient utile.

La loi disait expressément que le droit de prendre la parole ne pourrait jamais leur être refusé (1). Or, ceci constituait une amélioration sensible par rapport à l'état des choses ancien, lorsque l'accès même de la Diète leur fut antérieurement fermé.

Le règlement sur la police des séances. — La Chambre des nonces était dirigée par un maréchal qu'elle élisait au début de chaque nouvelle Diète. Chacune de ces ouvertures et de ces clôtures se passait en la présence de deux Chambres réunies ; ces réunions solennelles avaient lieu au Sénat sous la présidence du Roi, à toutes les autres séances les délibérations des deux Chambres étaient strictement séparées.

Les discussions de la Chambre des nonces avaient lieu d'une façon publique. Le temps normal des sessions se prolongeait de 10 heures du matin jusqu'à 3 heures de l'après-midi. Personne ne pouvait

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. III.

prendre la parole sans en être auparavant autorisé par le maréchal de la Diète. S'il arrivait que quelques nonces demandaient à parler en même temps, les voix étaient distribuées, dans l'ordre des provinces. Le maréchal de la Diète les haranguait dans la Chambre des nonces et le maréchal des deux nations au Sénat. Il y avait toujours un double vote; le scrutin secret devait succéder obligatoirement au vote public. Celui qui avait émis un vote public ne devait pas s'éloigner de l'assemblée avant d'avoir déposé son vote secret; mais ne pouvaient voter au scrutin secret que ceux qui avaient pris part au vote public; le roi donnait son vote par écrit seulement et celui-ci comptait parmi les votes secrets. La présence du roi dans la Diète pour la confection d'une loi n'était plus de rigueur; les décisions votées par la Chambre pouvaient être portées chez celui-ci, pour qu'il puisse les signer. Chacun des députés avait le droit dans chaque matière de prendre deux fois la parole : une fois avant le vote et une fois après. Aucune session n'était susceptible d'être suspendue durant la discussion d'un projet avant qu'un de ses articles au moins n'ait été décidé; les débats de la Chambre sur un projet de loi ne pouvaient avoir lieu que trois jours après sa distribution à tous ses membres; une fois mis en délibération, il ne pouvait être interrompu par un autre objet à l'exception des rapports de la Commission des Affaires étrangères,

celle de la Guerre et du Trésor qui pouvaient être déposés en tout temps. Le nouveau règlement des assemblées introduit par la Diète de quatre ans est arrivé à préciser les plus petits détails concernant le fonctionnement et la procédure des travaux législatifs ; à première vue même il peut paraître exagéré, mais quand on se rappelle les grands inconvénients qui résultaient dans l'ancienne constitution de son absence totale, il est facile de comprendre qu'on était porté à une espèce de pédanterie qui se justifiait parfaitement dans les circonstances.

En effet la liberté illimitée dans la constitution originale n'était pas seulement cause de perte de temps par ses longues discussions ; mais comme on l'avait fait remarquer (1), « ce qu'une Diète décidait, l'autre la supprimait, car c'est une faiblesse humaine qui date depuis des siècles que chacun veut conseiller et gouverner et seul dominer la loi écrite, se croyant supérieur à la loi à laquelle le législateur lui-même devrait obéir. »

Le nouveau règlement sur la police intérieure n'a donc été autre chose qu'une réaction nécessaire contre les anciens abus.

Le vote des lois. — Désormais une simple majorité suffisait pour faire passer toute espèce de lois,

1. Lobarzewski, *Testament politique légué à un fils de la Patrie* (Musée pol. Rapperswyl).

aussi bien dans la Chambre des nonces que dans le Sénat. Toutes les décisions, pourvu qu'elles ne dérogeassent point aux lois fondamentales, et à celles de la Constitution du 3 mai 1791, n'exigeaient qu'une pluralité de deux tiers ou de trois quarts de suffrages. Il faut croire que les législateurs de la Diète de quatre ans avaient cru nécessaire d'insister tout particulièrement sur ce nouveau mode de vote puisqu'ils l'ont fait insérer dans le texte constitutionnel, en déclarant en même temps nulles et inconstitutionnelles toutes les anciennes règles qui s'y rapportaient ; ils avaient même tenu à abroger celles-ci qui n'étaient pas en contradiction avec le nouveau règlement. Voici en toute lettre le dispositif de la nouvelle loi (1) : *Dans tous les cas sans exception les arrêtés de la Diète seront portés à la pluralité des voix ; c'est pourquoi nous abrogeons à jamais le liberum veto, les confédérations de toute espèce comme contraires à l'esprit de la présente constitution tendant à détruire les efforts du gouvernement et à troubler la tranquillité publique.* C'est là à coup sûr une des réformes les plus considérables opérées par la Diète de quatre ans dans le domaine législatif et si elle n'avait fait que ce seul changement elle mériterait déjà toute la gloire qu'elle a acquise.

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. IV.

Cette mesure à elle seule modifiait profondément la base de l'Assemblée législative et lui assurait un fonctionnement plus régulier.

La Diète devenait ainsi un organe représentatif au sens moderne de ce mot ; la Diète avait pour but exclusif de représenter les intérêts de l'État et les nonces élus aux diétines ne devaient être à l'avenir que les représentants de la nation entière, ce que dit clairement le texte de la Constitution (1) : « Statuons que les nonces nommés dans les diétines réunissant dans leur personne le dépôt sacré de la confiance publique doivent être envisagés comme les représentants de la nation entière, tant pour ce qui concerne la législation, que pour ce qui a trait aux besoins de l'État en général. » Aussi, bien que les instructions aient été nominalement conservées, on ne pouvait leur reconnaître en présence de ce dernier texte qu'un caractère consultatif, autrement on serait arrivé à une situation contradictoire ; il est évident que les nonces en qualité de « représentants de la nation entière », ne pouvaient en aucun cas être astreints au mandat impératif ; car ces deux idées s'excluent mutuellement. Aussi la grande majorité de la doctrine était d'accord pour affirmer que les instructions ne subsistaient dans la nouvelle forme du gouvernement

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. IV.

qu'à titre d'avis et leur caractère impératif disparaissait à jamais. Cette opinion paraît d'autant plus fondée, selon M. Starzynski (1) que dans les différents énoncés de la Constitution on ne parle guère, comme auparavant, de la condition d'une certaine pluralité des instructions pour le vote des lois, preuve que chaque nonce pouvait désormais, par ce silence même de la loi voter selon sa conscience ; il pouvait donc très bien arriver qu'il agissait contrairement aux instructions reçues ; mais alors, comme leur inobservation ne se trouvait plus sanctionnée par aucune règle légale, son caractère délictuel perdit entièrement de fond ; les nonces, assurés d'avance de ne point perdre leur mandat pour la violation des règles édictées dans les cahiers, n'hésitaient plus à rejeter ce lien qui gênait considérablement leur libre activité en prenant désormais toute la responsabilité sur eux.

Nous en avons un exemple remarquable de cette nouvelle manière de penser dans la démarche hardie d'un des nonces de la Diète de quatre ans. C'est Stanislas Potocki qui n'apas craint d'agir selon son avis personnel, nonobstant les instructions, quand il voyait qu'elles allaient à l'encontre du bien public. Ce qu'il affirma d'ailleurs en pleine Diète : « Je suis

1. Starzynski, *la Constitution du 3 mai au milieu de l'organisation des autres États contemporains*, p. 157.

confus, dit-il, que mon palatinat m'ait chargé de voter pour la conservation de l'élection. Je lèverai hautement la tête devant mes électeurs et je leur dirai en toute franchise : « j'ai voté pour la succession car ma conscience m'a défendu d'agir pour la perte de la Patrie » (1).

Il suffit de rappeler pour un moment tout le système compliqué des instructions et du mandat impératif avec leur caractère rigoureux tel qu'il a fonctionné dans l'ancienne constitution féodale pour voir quels progrès énormes constituaient les réformes opérées dans cette direction par la Constitution du 3 mai 1791. En attribuant aux députés la qualité des représentants de la nation, elle posa le principe fondamental du régime représentatif moderne. D'autre part, avec la suppression du *liberum veto* et des confédérations elle abolissait définitivement la source de toutes les faiblesses du gouvernement en assurant du même coup une durée solide à la Diète. Aussi ces deux réformes sont-elles d'une importance qu'on ne saurait exagérer.

La procédure de la Diète. — Les Diètes commençaient leur activité dans les Chambres séparées ; elles se réunissaient ensuite pour les cérémonies de l'ouverture et pour prendre ensemble quelques mesures préliminaires ; c'est dans les Chambres

1. Siarsczynski, *la Journée du 3 mai*, p. 64.

réunies que se passait la première lecture des projets ; après les rapports de diverses commissions gouvernementales, elles se séparaient pour procéder chacune pour son compte à la seconde lecture des projets ; c'est dans les Chambres séparées qu'avaient lieu les délibérations et le vote des lois ; mais avant leur décision définitive, les Chambres se réunissaient une seconde fois pour entendre leur troisième lecture et pour clore l'assemblée. La Diète a, de par la Constitution, des délais bien fixés pour toutes ses opérations successives (1).

Tableau des opérations de la Diète

Cérémonies d'ouverture.....	1 jour
Les exclusions.....	2 —
L'élection du maréchal.....	1 —
La réunion de deux Chambres...	1 —
L'élection des juges de la Diète..	1 —
Lecture des projets.....	14 —
Rapports des Commissions.....	18 —
Les lois générales.....	8 —
Arrêtés de la Diète.....	12 —
Vœux des Palatinats.....	6 —
Election du vice-maréchal.....	1 —
Clôture de la Diète et lecture de la Constitution.....	4 —
Total.....	70 jours

1. Starzynski, *la Constitution du 3 mai 1791 au milieu des organisations des États contemporains*, p. 204.

L'activité législative de la Diète

Toutes les matières soumises aux délibérations de la Diète se divisent en deux catégories : 1° *Lois générales* ; 2° *Arrêtés de la Diète* ;

1° *Dans les lois générales* rentrent : les lois politiques, civiles, criminelles et celles qui concernent les nouveaux impôts.

Les lois politiques sont toutes celles qui tendent au changement ou à l'amélioration dans la forme du gouvernement, sans entamer, toutefois, les lois fondamentales, posées par la Constitution du 3 mai 1791. La loi du 13 mai 1791 sur la Diète extraordinaire (constitutionnelle) en parlant des lois politiques en fait une subdivision. Elle distingue : 1° *les lois politiques constitutionnelles* et 2° *les lois politiques réglementaires*. Cependant l'article 18 de la loi sur les Diètes (1), en parlant des lois constitutionnelles les oppose en bloc aux lois civiles, criminelles et financières ; suivant ce texte les lois politiques réglementaires doivent rentrer dans la catégorie des lois constitutionnelles ; il y a donc ici une légère contradiction dans la loi, mais comme la dernière est un texte général en ce qui concerne la Diète, c'est elle qui doit prévaloir en cas de contestation.

1. Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. 18.

Les lois civiles sont celles qui statuent sur des règles obligatoires dans les rapports des citoyens entre eux, pour tout ce qui a trait à leur propriété et aux autres contrats de la vie privée.

Les lois criminelles fixent suivant les divers ordres de délits des peines auxquelles seront soumis les délinquants.

Les lois sur les impôts réguliers portent sur les recettes permanentes qui tombent d'une manière fixe dans le Trésor de l'État.

Toutes ces matières, faisant objet des lois générales, sont insérées avant chaque réunion de l'assemblée législative dans les propositions du roi sous forme d'universaux et que celui-ci envoie dans tous les Palatinats de la République à l'époque de la convocation des diétines; celles-ci après les avoir discutés, les portent dans les instructions qu'elles donnent à leurs nonces et reviennent ainsi aux délibérations de la Diète. Elles ont la priorité sur tous les autres projets.

2° *Dans les arrêtés de la Diète* sont compris : les projets relatifs à la déclaration de guerre, la conclusion de la paix, la confection des traités internationaux ou leur ratification, le budget et les dépenses extraordinaires de l'État, tous les actes diplomatiques et tous les sujets qui concernent le droit des gens ou les anoblissements. Aucune de ces affaires n'est soumise antérieurement à l'examen des dié-

tines, et elles sont toutes introduites directement à la Diète. Celles-ci ont la priorité devant les projets individuels des nonces et les vœux des palatinats et passent immédiatement après les lois générales.

Élaboration des lois dans la Diète

L'introduction des différents projets à la Diète se fait par une première lecture devant les Chambres réunies. Là on procède aussi à la ratification des décisions de la Diète toujours prêtes, qui avant cette formalité ne valaient qu'à titre provisoire. Après cela on passe aux propositions émanées du trône, relatives aux objets de l'éducation, de la police, de l'armée, du Trésor, et autres affaires publiques ; ensuite viennent les vœux et les doléances exprimés par les palatinats et par les terres de la République qui se trouvent dans les instructions des nonces. Finalement vient la lecture des projets individuels des députés, qui doit être faite au fur et à mesure qu'ils sont déposés sur le bureau de la Chambre. La lecture des projets ne peut être interrompue par aucune espèce de discussion et dans aucun cas. Aussitôt introduits à l'assemblée ils doivent tous être renvoyés devant la commission de la Diète. Celle-ci devra veiller à ce qu'aucun des projets déposés ne soit en contradiction

avec les lois fondamentales et la forme du gouvernement établies par la Constitution du 3 mai 1791. C'est à elle aussi qu'il appartient de classer les projets suivant leur espèce en se conformant aux règles précises établies à cet égard par la loi sur les Diètes.

C'est suivant cette dernière qu'elle les départagera d'abord en deux grandes classes : 1° Lois générales et 2° Arrêtés de la Diète.

I. — *Les lois générales* comprennent les lois politiques, civiles, criminelles et celles de finance.

II. — *Les arrêtés de la Diète* sont eux-mêmes subdivisés en deux branches particulières :

a) La commission constitutionnelle rangera dans la première tous les projets relatifs aux traités d'alliance défensive et offensive avec les puissances étrangères, aux déclarations de guerre, à l'emprunt public à l'organisation de l'armée et aux impôts ;

b) Elle placera dans la seconde : les traités de commerce, la conclusion de la paix, l'administration du Trésor, les impôts temporaires pendant la guerre, les questions de l'éducation publique, de la police, de l'armée et du Trésor.

Ce sont les propositions émanées du trône qui sont lues en premier lieu. Au cas où un projet déposé à la Diète enfreindrait une des lois fondamentales ou celle de la nouvelle constitution, la commission devra inviter l'auteur à le modifier dans le sens indiqué

par les textes ou dans le cas contraire de le retirer de la Chambre. Les projets ainsi classifiés sont imprimés par les soins de la commission aux frais du Trésor pour être ensuite distribués en autant d'exemplaires qu'il y a de membres dans l'assemblée; ils sont expédiés par le secrétaire des deux nations au Sénat et par celui de la Diète à la Chambre des nonces, d'une manière telle que leur distribution puisse avoir lieu aussitôt après la séparation des Chambres réunies et pour donner à leurs membres le temps nécessaire pour l'examiner avant les délibérations.

La procédure suivie dans la Chambre des nonces.

— Aussitôt après la première lecture des projets et les rapports faits par les différentes commissions administratives, les Chambres se séparent pour délibérer individuellement chacune. Les nonces rentrés dans leur Chambre commencent leurs véritables fonctions qui consistent dans l'élaboration des lois. Le maréchal de la Diète leur présente tout d'abord les projets l'un après l'autre, suivant l'ordre de leur classification obtenue par la commission constitutionnelle. Le secrétaire de la Diète en donne ensuite une seconde lecture. Chaque nonce a droit de renvoyer la matière faisant objet d'une loi générale à l'amendement. Si la Chambre se prononce pour cette dernière mesure, celle-ci est

communiquée au Sénat et alors les deux Chambres décident par un vote si le projet en question doit être renvoyé à l'amendement. En cas d'affirmative, celui-ci sera renvoyé devant la commission constitutionnelle avec laquelle les députés devront se concerter pour procéder à cet amendement. Mais si le projet ainsi amendé est rejeté à deux reprises différentes, on ne pourra plus le soulever à la Diète courante. Les premières décisions de la Chambre des nonces interviennent en matière de lois politiques, civiles, criminelles et financières.

Les projets de loi politiques et criminels passent à la majorité des deux tiers de suffrages; *les projets de finance* exigent celle des trois quarts des voix; une simple majorité suffit pour les lois civiles. S'il se manifeste dans la Chambre des nonces deux tiers ou trois quarts de voix, ou une simple majorité en faveur d'un projet, suivant les catégories des matières discutées, celui-ci sera transformé sur-le-champ en une loi; au cas où le nombre de suffrages requis par les règlements ne serait pas obtenu, le projet devrait tomber. Chacune des lois politique, civile, criminelle ou de finance, après son acceptation par la Chambre des nonces, doit être communiquée au Sénat qui est obligé de la voter suivant la manière prescrite par la première.

Si le projet en question n'a pas atteint au Sénat une unanimité, il pourra en décider la suspension

par les deux tiers ou une simple majorité de voix. Mais toutes les fois qu'un pareil quorum n'est pas réalisé au Sénat pour sa suspension, le projet accepté par la Chambre des nonces gardera définitivement force de loi. L'acceptation de la loi par le Sénat lui donne comme le dernier sceau de la légalité ; mais s'il s'y oppose, sa suspension ne peut en tous cas empêcher son exécution que jusqu'à la prochaine Diète ordinaire, c'est-à-dire pendant deux ans. Car alors si la Chambre des nonces se prononce une seconde fois pour la loi adoptée antérieurement, celle-ci demeure inattaquable et elle devient définitive sans être obligée de passer par le Sénat. Et encore ce droit de suspension ne sert au Sénat que pour les matières des lois civiles politiques et criminelles. Il en est dépouillé en ce qui concerne les arrêtés de la Diète.

Après les huit premières sessions consacrées aux lois générales, les suivantes sont occupées habituellement par les projets pour les arrêtés de la Diète.

Sont décidés à la pluralité des deux tiers de voix : ceux de la seconde classe à la simple majorité. De même que pour les lois générales, dans le cas où le quorum exigé par le règlement de deux Chambres est atteint, il se transforme aussitôt en un arrêté de la Diète ; dans le cas contraire il doit être écarté. Si le projet pour l'arrêté de la Diète est reçu, il reste à résoudre la question à savoir si on doit

l'admettre en entier, ou bien s'il faut le renvoyer à l'amendement. Les arrêtés de la Diète de la deuxième classe viennent immédiatement après les premiers et ils sont préparés à peu de chose près de la même manière que les premiers. Ainsi un projet pour un arrêté de la Diète aboutit toutes les fois que le nombre de suffrages obtenu en sa faveur dans les deux Chambres ensemble, constitue une majorité absolue. Dans ces espèces de décisions, la Chambre des nonces avait une prépondérance marquée sur le Sénat, car le total de ses voix était de 177 contre 156 voix de sénateurs, en comptant parmi ces dernières le suffrage du roi. Il est évident que pour cette espèce de législation la Chambre des nonces avait toujours le moyen de dominer le Sénat, son succès dans cet ordre de matières était pour ainsi dire préétabli par la loi. Quant aux lois générales celles-ci passaient d'après un mode différent. Elles étaient décidées uniquement par la Chambre des nonces car le droit suspensif du Sénat ne pouvait qu'arrêter l'exécution de ses mesures pendant deux ans. De cette façon le Sénat n'avait plus le moyen d'empêcher même celles qu'il trouvait foncièrement mauvaises ou dangereuses. Cette restriction considérable de son pouvoir a été édictée en grande partie par les craintes qu'éveillaient dans l'esprit des législateurs les anciennes usurpations du pouvoir oligarchique qui résidait précisément dans le Sénat.

Le vote dans les deux Chambres est toujours double ; dans chaque matière soumise à la décision de la Diète, le vote secret doit succéder au vote public. Seuls les objets relatifs aux impôts réguliers et à ceux de l'armée sont résolus par les votes publics à l'exclusion du scrutin secret.

Décision définitive des lois dans les Chambres réunies. — La troisième lecture des projets et leur décision définitive se fait dans les Chambres réunies. Pendant cette dernière période de leur confection il n'y a plus ni discussion, ni vote ; on ne peut demander que la vérification de certaines expressions citées dans la troisième lecture avec celles du projet original. Les projets alors ne peuvent plus être amendés. Après la troisième lecture il ne reste que la formalité de la signature du nouveau texte de la loi qui se fait par le maréchal de la Diète et par la Commission constitutionnelle ; mais, en fait, la loi est définitive, avant même cette dernière lecture, puisqu'on ne vote plus après elle. Ainsi cette troisième lecture n'a pas à proprement parler la signification d'une acceptation définitive de la loi ; elle est bien plutôt une publication de celle-ci effectuée devant la représentation nationale personnifiée dans la Diète. Cette procédure rappelle de très près la publication des lois en Angleterre. Elle a lieu dans ce pays en plein Parlement et elle est combinée avec la sanction

royale. En effet, lorsque l'ordre du roi contenant la sanction royale est lu devant l'assemblée, et quand le texte de la nouvelle loi se trouve déposé sur le bureau du Parlement, celle-ci est légalement publiée et toutes les formalités auxquelles on procède dans la suite n'ont que la signification d'une publicité de forme. Il en est de même en Pologne ; c'est la troisième lecture de la loi devant les Chambres réunies qui remplace en réalité les formalités de sa publication (1). Cependant celle-ci n'est pas le point de départ de l'entrée en vigueur des nouvelles lois et de leur force obligatoire, qui ne s'acquiert qu'au moment de son enregistrement au greffe des actes publics ; ce n'est donc effectivement qu'à partir de ce moment que son application devient de rigueur. La signature de la nouvelle loi a lieu après la troisième lecture et avec sa confrontation avec l'original dans les Chambres réunies ; elle est apposée par le maréchal et par les représentants de la nation ; son enregistrement a lieu dès le lendemain de la clôture de la Diète, par le maréchal de la Diète et par la Commission constitutionnelle qui doivent se présenter au greffe des actes publics pour y procéder personnellement. Après l'enregistrement se fait la publicité des lois ; il n'existe point un *Journal officiel* spécial à

1. Starzynski, *la Constitution du 3 mai 1791 au milieu des organisations des États européens contemporains*, p. 200.

l'aide duquel on pourrait les faire connaître à la masse de la nation ; ce rôle est confié à la Commission du Trésor qui doit expédier sans retard toutes les lois et les arrêtés rendus à la Diète dans les greffes particuliers d'enregistrement d'actes publiés de tous les palatinats et terres de la République. De plus, le secrétaire de la Diète devra distribuer un exemplaire de la nouvelle loi à chacun des membres présents à la Diète.

Le Sénat constitue une des parties intégrantes de la Diète. Le Sénat est entièrement à la nomination du roi qui le recrute parmi les hauts dignitaires tels que les évêques, les ministres, les voïevodes, les castellans. Malgré une forte résistance de l'opposition, la Constitution du 3 mai 1791 réserva exclusivement au roi la nomination de tous les sénateurs et les ministres.

Cette décision, comme nous l'avons vu, occasionna à la Diète de quatre-ans des discussions passionnées, car l'opposition s'efforçait de prouver que le dépouillement du roi de la prérogative de la nomination est un corollaire indispensable de la suppression du *liberum veto* ; selon leur opinion, si le roi pouvait recruter le Sénat à son gré, il pouvait y former une majorité soumise à sa volonté et dominant toujours la Chambre des nonces. Ainsi au lieu du veto individuel des nonces, on verrait apparaître

le veto collectif du Sénat contre la liberté. Cette tendance à limiter le pouvoir du roi a été un des signes caractéristiques de l'ancien droit public et elle revient encore de temps en temps à l'époque de la Diète de quatre ans. C'est ainsi que les lois fondamentales de 1790, dans leur article 6, ont été obligées de statuer que c'est à la République seule, représentée par la Diète, qu'appartiendra le droit de nomination à toutes les magistratures et aux emplois publics de l'État bien que le projet pour la nouvelle forme du gouvernement, considérât comme un principe essentiel que le Roi nommerait à toutes les places du Sénat, de même qu'il lui appartiendrait de désigner tous les ministres et les autres fonctionnaires publics ; mais la constitution du 3 mai 1791 se prononça définitivement sur cette question en déclarant en toutes lettres que la nomination des sénateurs et des ministres resterait à jamais la prérogative réservée au roi. Le sénat se présente donc comme une institution à la nomination exclusive du monarque ; cependant il faut ajouter que tous les sénateurs siégeaient non pas en vertu d'une désignation spéciale du roi, mais de par la fonction même qu'ils occupaient : avec la perte de celles-ci, ils devaient renoncer à leurs places au Sénat. Le nombre de sièges au Sénat était proportionné exactement au nombre des hauts dignitaires existant dans la République : des évêques, des ministres, des voïevodes, des castellans qui

devaient obligatoirement siéger dans la Haute Assemblée. D'après le « projet pour la nouvelle forme du gouvernement » toutes les places au Sénat étaient à vie. Cependant la loi du 13 mai 1791 fait une brèche à ce principe général posé dans la constitution en décidant que le sénateur qui manquerait deux séances consécutives serait privé de sa place ; seul le cas de maladie présente une excuse valable.

Il va de soi que cette règle ne pouvait s'appliquer qu'aux sénateurs séculiers, car les sénateurs ecclésiastiques, de par leur fonction, étaient empêchés d'assister régulièrement aux séances. Comme le Sénat se trouvait à la nomination entière du roi, la Constitution a été logiquement amenée à limiter au minimum sa participation au pouvoir législatif. Voilà la grande raison qui permet d'expliquer le pouvoir très restreint du Sénat, dans le domaine législatif, et l'influence presque exclusive dans cette branche de la Chambre des nonces qui devient le véritable organe de la puissance législative suprême de l'État.

Le Sénat possédait d'après la nouvelle Constitution un triple objet (1) : 1° il constituait d'abord une des Chambres législatives de la Diète ; 2° il fonctionnait en qualité de Conseil d'État et détenait à ce titre une parcelle du pouvoir exécutif par

1: Starzynski, *la Constitution du 3 mai 1791 au milieu des organisations des États européens contemporains*, p. 172-173.

les conseils qu'il donnait au gouvernement. Comme une partie de ce Conseil d'État se composait des ministres, il présentait à cet égard une certaine analogie avec le Privy Council de l'Angleterre composé également de ministres, et dont une section forme le Cabinet. Le Sénat pouvait encore, dans des cas urgents, d'accord avec le roi, édicter des mesures provisoires dans les matières qui étaient habituellement du ressort de la Diète; 3^e le Sénat possédait des fonctions juridictionnelles parmi lesquelles les plus importantes constituaient les Jugements de la Diète.

Rôle législatif du Sénat. — Les « Principes pour l'amélioration du gouvernement » présentés à la Diète à la fin de l'année 1884 déclaraient que la Diète serait composée du roi, du Sénat et de la Chambre de nonces, sans cependant préciser la mesure dans laquelle tous ces éléments participeraient à la législation. Mais il ressort nettement des discussions successives de la Diète de quatre ans que la majorité de l'assemblée inclinait vers la limitation de l'influence directe du Sénat sur le pouvoir législatif. D'autre part, le projet de la commission constitutionnelle inscrivit parmi les lois fondamentales le principe que le roi devait être à la tête de la Diète et que dans les projets législatifs celui-ci, d'accord avec le Sénat, aurait le pouvoir de suspendre l'exécution des

lois jusqu'à la prochaine Diète, en cas de désaccord des deux Chambres. Ce veto suspensif ne pouvait l'ajourner que pendant deux ans, car au bout de ce terme, si la Chambre confirmait sa première décision, elle était sur-le-champ transformée en loi malgré l'opposition du Sénat. Cette disposition du projet, contenue dans son article 18, a été admise textuellement par la Constitution du 3 mai 1791.

La participation du Sénat au pouvoir législatif varie suivant les différentes catégories de matières qui font l'objet des travaux législatifs de la Diète ; il concourt d'une façon inégale à la confection des lois générales et des arrêtés de la Diète ; mais ce qu'il faut bien remarquer, c'est que, bien que son pouvoir ne soit pas bien décisif, son intervention est nécessaire pour les unes comme pour les autres, de sorte que, faute d'une déclaration de la volonté du Sénat, aucune des mesures législatives ne peut acquérir force de loi.

Quant aux lois générales on décida que chacune d'elles, après le vote dans la Chambre des nonces, devait être envoyée immédiatement au Sénat (1). Sur ce point la loi constitutionnelle sur les Diètes du 13 mai 1791 renferme une contradiction formelle vis-à-vis des dispositions générales de la Constitution du 3 mai de la même année. Tandis que, d'après

1. Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. 16.

le texte de la Constitution du 3 mai, les impôts réguliers sont rangés dans la classe des lois générales (politiques, civiles, criminelles) envers lesquelles le Sénat pourrait se servir de son *veto* suspensif, il résulte de la loi sur les Diètes du 13 mai 1791 que le Sénat pourrait en user seulement quant aux lois politiques, civiles et criminelles ; par contre, il en serait privé en matière d'impôts ; or, cette modification constitue un changement important du texte constitutionnel. Comme, cependant, la loi sur les Diètes du 13 mai 1791 est postérieure à la Constitution du 3 mai, c'est sa disposition qui doit prévaloir en cette matière (1).

Quant à la participation du Sénat aux arrêtés de la Diète, celle-ci consiste dans un vote sur le projet déjà passé dans la Chambre des nonces ; les voix obtenues au Sénat sont additionnées à celles de la Chambre et le projet est accepté si la majorité fixée par la loi est obtenue par le vote cumulatif des deux Chambres ; ce quorum requis était de trois quarts pour les impôts, de deux tiers pour les arrêtés de la première classe, et la simple majorité pour ceux de la seconde classe. Il résulte de ce que nous venons d'exposer que le pouvoir législatif du Sénat était rigoureusement limité ; *ainsi, pour les lois générales, il ne pouvait s'opposer à l'exécution même des pro-*

1. Starzynski, *la Constitution du 3 mai au milieu des organisations d'autres États contemporains*.

jets les plus contraires à ses idées que pendant deux ans. Quant aux arrêtés de la Diète, le Sénat était même privé du *veto* suspensif, et la Chambre avait d'avance le succès assuré puisque, comme nous l'avons fait voir, son nombre l'emportait toujours sur celui du Sénat. Ainsi, donc, bien que le Sénat constituât en principe une des Chambres législatives de la Diète, son influence directe sur sa marche a été minime, pour ne pas dire nulle, car il ne possédait en réalité qu'un pouvoir négatif, et même celui-ci n'était point durable.

Pouvoir législatif du roi. — D'après les anciennes constitutions le roi comptait parmi les trois ordres qui composaient la souveraineté de la Diète ; à cette époque on lui reconnaissait une part assez large dans la législation du pays ; en principe son droit allait même jusqu'au pouvoir de s'opposer aux lois en leur refusant sa sanction.

Il est vrai qu'en fait, par les entraves qu'on imposait graduellement à la royauté, le *veto* du roi ne pouvait s'appliquer que dans de rares occasions ; néanmoins ce droit lui était positivement reconnu par toutes les anciennes constitutions ; c'est ainsi que celle de 1568, dont nous avons souvent parlé, à rangé parmi les lois fondamentales cette règle que la puissance législative dans l'État, appartenait aux trois ordres : au roi, au Sénat et à la

Chambre des nonces (1). C'est sur ce point que la Constitution du 3 mai a fait complètement abstraction des anciens principes, en privant le roi presque totalement de sa fonction législative. En effet, elle ne lui assigne plus une place à part dans l'assemblée législative ; il est incorporé dorénavant au Sénat et ne possède que des droits illusoires. Il n'a plus de droit de sanction envers les dispositions législatives édictées par la Diète ; il ne possède même plus de veto suspensif ; il est réduit à proprement parler au rôle d'un simple président du Sénat et ne possède qu'en cas de parité deux suffrages au lieu d'un seul qui sert aux autres membres du Sénat. Son consentement n'est donc plus nécessaire pour l'acceptation d'une loi ; mais ce qui est plus grave, une loi peut passer malgré sa volonté si les deux Chambres sont d'accord sur elle ; il peut donc très bien arriver que le roi ayant voté pour une loi se trouve dans la minorité et alors la décision de la Diète sera parfaitement légale malgré le vote contraire du roi. Ainsi la volonté du roi n'a une influence décisive sur le cours de la Diète que dans cette seule circonstance où il vient pour résoudre la parité des votes ; dans ce cas unique, s'il se prononce pour le projet, celui-ci est transformé en une loi séance tenante et il est ajourné si le roi se prononce en sens contraire.

1. *Constitution de 1768* (Vol. *legum*, t. IX).

Il est incontestable que d'après la nouvelle constitution, le pouvoir législatif du roi a été réduit à néant. Mais nous verrons que tout ce qu'il avait perdu dans ce domaine on le lui avait fait gagner largement dans le domaine du pouvoir exécutif. Selon certains auteurs, cette diminution de l'ascendant direct du roi sur la législation ne serait qu'une confirmation de ce que la Chambre des nonces est le vrai sanctuaire des lois. (1).

L'ensemble des réformes opérées dans le pouvoir législatif par la Constitution du 3 mai 1791.

Bien que la forme et la composition de l'assemblée législative soient restées presque invariables, on peut dire que la Constitution du 3 mai 1791 introduisit des modifications importantes dans toutes ses parties, sans exception, en commençant par la base même du système représentatif qui venait d'être transformée. Si on voulait résumer d'un trait le but de ses réformes, il faudrait dire qu'elles consistaient à fonder pour l'avenir un pouvoir législatif fort et vigoureux, capable de répondre aux besoins essentiels d'un État indépendant.

1. Starzynski, *la Constitution du 3 mai 1791 au milieu des États européens contemporains*, p. 115.

Selon l'avis d'une bonne partie de la doctrine, l'établissement de la suprématie de la Chambre des nonces serait dû à la volonté de la Diète de quatre ans de limiter l'influence du roi et de l'oligarchie qui inspiraient toujours de très vives inquiétudes à la nation (1). Il ne semble point que cela ait été l'idée directrice des législateurs de l'époque ; il ressort aussi bien de leurs débats que de l'esprit général de cette assemblée que des raisons beaucoup plus péremptoires militaient en faveur de la centralisation législative inaugurée par la Constitution du 3 mai. Elle s'explique en partie par le principe moderne de la séparation des pouvoirs que le nouveau texte consacrait entièrement ; on y trouve la délimitation très nette des pouvoirs publics en trois chapitres distincts contenant : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ; chacun d'eux est décrit séparément et possède des attributions bien définies par la constitution. Il est à croire qu'en excluant le roi du pouvoir législatif, elle n'entendait que donner au principe de la séparation des pouvoirs une application rigoureuse, ne faisant que suivre en cela les idées proclamées dans *l'Esprit des Lois* : « Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative

1. Balzer, *Réformes sociales et politiques de la Constitution du 3 mai 1791*, p. 65.

est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement (1). » D'autre part, la tendance à la suprématie de la Chambre des nonces, avait été dictée par la nécessité de créer un organe législatif unanime dans son action qui a fait pendant si longtemps défaut en Pologne. Voulant réaliser avant tout une assemblée législative vigoureuse et bien unie, on avait cru préférable de la concentrer dans un corps unique. A ce point de vue, le but que se proposaient les législateurs de la Diète de quatre ans a été atteint d'une manière tout à fait satisfaisante, car le pouvoir législatif, tel qu'il est décrit dans le chapitre IV de la Constitution, répond à toutes les exigences d'un organe législatif en mesure de fonctionner régulièrement. Parmi les réformes du plus grand mérite intervenues en cette matière, il faut noter la permanence du pouvoir législatif établie par les Diètes toujours prêtes, de sorte que l'État ne restait plus privé à l'avenir de cet organe indispensable à aucun moment. Mais ce qu'il faut retenir surtout, *c'est que chaque représentant désormais vient à la Diète en qualité de représentant de la nation entière, et non*

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, l. XI, chap. VI.

pas seulement de sa terre ou de sa diétine (1). On peut rapprocher cette décision d'une règle analogue qu'on trouve à cette époque dans tous les pays parlementaires. « Chaque membre, dit Blackstone (2), bien que choisi par un district particulier, sert pour tout le royaume. Car la fin pour laquelle il est envoyé est non pas particulière, mais générale; ce n'est pas dans l'intérêt seul de ses constituants, mais dans celui de la communauté pour conseiller Sa Majesté. Elle se trouvait depuis longtemps réalisée dans le Parlement anglais. Nous la retrouvons aussi dans la Constitution française, qui dit expressément (3) : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière ; il ne pourra leur être donné aucun mandat. »

Cette dernière innovation introduite par la Constitution du 3 mai 1791, la rapprochait essentiellement des assemblées parlementaires modernes. Il en découlait que les nonces ne pouvaient plus être liés par le mandat impératif et qu'ils étaient en état de légiférer avec toute l'indépendance nécessaire pour cette fonction. Les instructions, bien que conservées en droit, ne pouvaient avoir désormais que la valeur

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. IV.

2. Blackstone, *Commentaires*, t. I. chap. II.

3. Constitution française du 3 novembre 1791, section III, art. VII (De la Croix, *Constitutions européennes*, t. III, p. 360).

des avis. C'est ainsi que la Diète se transformait d'un congrès féodal qu'elle avait été antérieurement, en un corps parlementaire dans le sens moderne de ce mot avec cette seule restriction qu'elle était encore presque exclusivement recrutée parmi la noblesse (1). Ce changement opéré dans la nature même de la Diète a entraîné une suite d'autres améliorations parmi lesquelles il faut nommer en première ligne la suppression du *liberum veto* qui n'a été qu'une des manifestations de la forme congressive de la Diète. Avec l'abrogation du *liberum veto* on vit tout naturellement disparaître les confédérations ; celles-ci, en effet, n'avaient d'autre raison d'être que de parer à l'absence d'un organe législatif régulier ; dorénavant avec la règle de la majorité appliquée dans toutes les assemblées elles pouvaient suivre leur cours habituel de sorte qu'une forme extraordinaire de délibérations devenait complètement inutile ; or, comme les confédérations dans l'ancien droit n'avaient été que le corollaire immédiat du *liberum veto*, avec l'abolition de ce dernier, leur fondement disparaissait du même coup. La Constitution du 3 mai 1791 supprima la source du mal avec son remède et c'est ainsi qu'on voit dans son texte en une seule et même disposition rayer du registre de ses institutions les deux produits de l'ancien régime, le *liberum veto* et les *confédérations*.

1. Balzer, *Réformes politiques et sociales de la Constitution du 3 mai*, p. 67.

La nouvelle Constitution ne s'était pas contentée d'introduire toutes ces améliorations pour le présent, mais elle avait encore prévu d'une manière positive la possibilité de son perfectionnement dans l'avenir. C'est à cette fin qu'était destinée l'assemblée constitutionnelle qui devait être convoquée tous les vingt-cinq ans pour travailler à l'œuvre de la revision et de l'amélioration de la Constitution. C'est cette souplesse jointe à une grande autorité très sensible dans l'organisation du pouvoir législatif qui se manifeste d'une façon caractéristique dans l'œuvre entière de ces législations.

B. — Le Pouvoir exécutif

Les bases du nouveau pouvoir exécutif se trouvent exposées dans le chapitre VII de la Constitution du 3 mai 1791, dans la loi constitutionnelle du 6 juin 1791 sur le Conseil de surveillance et dans un certain nombre de règlements relatifs aux commissions administratives.

Le pouvoir exécutif réside désormais dans le roi et le Conseil de surveillance. C'est le roi qui est le chef suprême du pouvoir exécutif. L'administration du pays a été placée sous le contrôle de grandes commissions.

Le roi chef du pouvoir exécutif. — La plus consi-

dérable des réformes opérées par la nouvelle constitution dans le domaine du pouvoir exécutif, a été la substitution de l'hérédité de la couronne à l'ancien principe de la libre élection. Le trône était désormais occupé d'une façon héréditaire par les familles successives. La couronne devait passer aux héritiers du roi dans la ligne mâle et par ordre de primogéniture. Mais comme le futur roi, l'Électeur de Saxe, n'avait point de postérité en ligne masculine, la Constitution déclarait d'avance que sa fille Marie Auguste Népo-mucène deviendrait infante de Pologne, le Prince que l'Électeur donnera pour mari à sa fille, de l'aveu des États assemblés, commencera en Pologne l'ordre de succession en ligne masculine (1).

C'est le principe de l'hérédité du trône qui contribua en grande partie à consolider le pouvoir du roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif. Nous avons vu qu'avec l'introduction de l'éligibilité du trône en Pologne, on inséra dans les *Pacta Conventa* de 1572 un article de la déliation de la nation du serment d'obéissance au cas où le roi violerait une de ses libertés ou de ses prérogatives. Cette clause qui établissait la responsabilité du chef de la nation rendait illusoire tout pouvoir exécutif et compromettait d'une façon singulière l'existence même de la royauté. Celle-ci disparaissait avec l'établisse-

1: Constitution du 3 mai 1791, chap. VII.

ment de l'hérédité puisque le monarque pouvait s'appuyer désormais sur le titre incontestable qu'il acquérait en qualité d'héritier au trône. Ce titre contribua à lui assurer en même temps l'autorité nécessaire à tout chef d'état d'un gouvernement souverain. C'est aujourd'hui un des principes les plus élémentaires du droit constitutionnel que le titulaire du pouvoir exécutif doit être essentiellement irresponsable pour pouvoir agir selon les circonstances en toute liberté. Ce principe, universellement reconnu par tous les États modernes, n'a pas trouvé de terrain favorable dans l'ancienne constitution de la Pologne. On y astreignait les rois de par les *Pacta Conventa* à une responsabilité rigoureuse de laquelle ils répondaient devant la nation. Celle-ci se perpétua depuis son introduction en 1572 jusqu'à l'avènement de la Constitution du 3 mai 1791. L'irresponsabilité du chef de l'État se trouve formulée de la manière suivante dans le nouveau texte (1) : « La personne du roi sera à jamais sacrée et hors de toute atteinte. *Ne faisant rien par lui-même il ne peut être responsable de rien.* » Nous trouvons exactement la même idée exprimée dans le droit constitutionnel anglais. Voici comment elle se trouve formulée par un des jurisconsultes les plus autorisés de l'Angleterre.

« It was also inevitable that when the primary

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VII.

responsability of Ministers came to le acknowledge, the King could not continue to act alone (1) ».

Il résultait de sa complète irresponsabilité qu'il ne pouvait jamais agir seul. En qualité de chef du pouvoir exécutif, la nouvelle constitution reconnaît au roi des attributions très nombreuses parmi lesquelles une des plus importantes, la promulgation des lois et leur exécution qu'il devra faire de concert avec le Conseil de surveillance. « Le pouvoir exécutif sera strictement tenu de surveiller l'exécution des lois et de s'y conformer le premier » (2). Le roi possède la nomination des évêques, des sénateurs, des ministres et d'autres fonctionnaires du pouvoir exécutif. Ce droit, il l'exerce d'une façon absolue. Il a, de plus, le haut commandement de l'armée, la nomination à tous les grades militaires et le droit de grâce dont il peut faire usage envers tous les criminels, sauf envers ceux qui sont condamnés pour crimes d'État.

Tous les actes publics des tribunaux et des magistratures diverses sont dressés au nom du roi. Cette énumération des prérogatives et des droits, réservée au roi, prouve que les législateurs de la Diète de quatre ans ont voulu dédommager le roi dans le domaine du pouvoir exécutif en compensation des pertes qu'il éprouvait dans l'exercice de la législation.

1. Anson, *Law and Customs*, t. II, p. 11.

2. Constitution du 3 mai 1791, chap. VII.

Il possédait désormais toutes les prérogatives essentielles pour diriger l'État. Le roi exerçait le pouvoir exécutif avec une espèce de ministère connu sous le nom de « Conseil de surveillance ».

Le Conseil de surveillance est l'organe central du gouvernement de l'État ; son activité s'étend sur la couronne et sur le grand-duché de Lithuanie. Il est composé du roi, du prince primat et des cinq ministres suivants : d'un maréchal comme ministre de la police, de deux gardes des Sceaux dont un est ministre des Affaires étrangères, d'un ministre de la Guerre et d'un trésorier comme ministre des Finances ; et de l'héritier présomptif du trône, une fois qu'il a acquis l'âge de la majorité. A côté des ministres susnommés, y siégeaient un certain nombre de ministres d'autres départements administratifs, mais les premiers seuls avaient voix active dans le Conseil de surveillance. Il devait être dirigé par le maréchal de la Diète assisté des deux secrétaires, dont l'un tiendrait le protocole du conseil et l'autre celui des Affaires étrangères. Toutes les grandes commissions composées des membres élus par la Diète devaient être subordonnées au pouvoir du Conseil de surveillance. C'est par cette règle rationnelle qu'on formula pour la première fois l'idée de la soumission des fonctions hiérarchiques à l'autorité de la puissance centrale (1).

1. Smolenski, *la Dernière année de la Grande Diète*, p. 32.

L'action du roi dans le Conseil de surveillance. —

La nomination de tous les membres du Conseil de surveillance appartenait au roi ; celui-ci nommait tous les deux ans à la Diète ordinaire les ministres pour présider l'administration de tous les départements pour les services publics existant dans l'État ; ceux-ci devaient rester en fonctions pendant deux ans ; ce délai expiré, le roi pouvait ou bien les changer ou bien les confirmer dans leurs anciens pouvoirs à l'exception de ceux qui ont été démis par la Diète. La composition du gouvernement est ainsi exclusivement recrutée par le roi et c'est en cela que réside la différence fondamentale entre le Conseil de surveillance et l'ancien Conseil Permanent qui n'était, en quelque sorte, qu'une subdivision de la Diète, puisque tous ses membres étaient à la nomination de celle-ci et ils n'étaient responsables que devant elle.

La règle que la fonction des ministres ne devait durer en principe que deux ans, mais qu'elle pouvait être prorogée à l'expiration de ce terme, était en fait très pratique ; elle permettait au roi de se débarrasser dans un délai relativement court des membres qu'il trouvait inaptes à la charge confiée ; d'autre part, elle le mettait en mesure de s'assurer la collaboration permanente des hommes de talent et fonder ainsi un système gouvernemental continu et organisé d'après un plan bien combiné. Le Conseil de sur-

veillance délibère sur les affaires du gouvernement par la voie de ses ministres qui y siègent dans le temps prescrit par la loi ; les décisions prises par le Conseil de surveillance ne lient point le roi ; il a toujours la faculté ou bien d'accéder à l'opinion de la minorité de ce Conseil, ou bien de se prononcer pour une mesure qui sortira de son initiative personnelle, car, dans ce cas, son avis doit prévaloir. Ce corps est donc en définitive, subordonné à la volonté du roi qui y exerce un pouvoir décisif. Toutes les dispositions du Conseil de surveillance sont décrétées au nom du roi et signées du sceau du Conseil de surveillance.

Le principe de la responsabilité ministérielle. — Du principe de l'irresponsabilité du monarque, dérive logiquement celui de la responsabilité des ministres. Voici comme elle est formulée dans le traité bien connu du professeur Dicey : « In order that an act of the Crown may be recognised as an expression of the Royal will and have any legal effect whatever it must in general be done with the assent of, or through some minister or ministers who will be held responsible for it. An order in Council is made by the King by and with the advice of his Privy Council. The minister or servant of the Crown who thus takes part in giving expression to the Royal will is legally responsible for the act in which

he is concerned and he can not get rid of his liability by pleading that he acted in obedience to royal orders (1). » La responsabilité ministérielle a, en effet, fonctionné en Angleterre bien avant le XVIII^e siècle ; mais il faut bien relever que la Constitution du 3 mai 1791 a été une des premières sur le continent qui avait établi ce principe fondamental du gouvernement parlementaire. Sur ce point, elle a devancé même les États qui se trouvaient à cette époque à la tête du progrès, puisque la Constitution française qui consacrait le principe de la responsabilité ministérielle n'a été proclamée que le 3 novembre 1791. La Constitution polonaise du 3 mai 1791 décidait qu'aucune des résolutions du roi prises dans le conseil n'obligerait à obéissance et ne pourrait être exécutée si elle n'était contresignée par un des ministres qui y siégeaient (2). Cette condition imposée à la validité des actes du roi n'a été autre chose que le contreseing ministériel. Cette condition a été jugée tellement essentielle que le roi était forcé de se désister de sa décision, s'il ne pouvait trouver dans le Conseil de surveillance aucun ministre qui ait voulu la lui contresigner ; mais, si dans ce dernier cas le roi persistait quand même dans sa résolution,

1. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. London, 1908, p. 321-322.

2. Loi constitutionnelle du 6 juin 1791 sur le Conseil de surveillance.

le maréchal de la Diète devait demander la convocation de l'Assemblée nationale, et si le roi tardait à la convoquer, celui-ci devait la réunir lui-même en se conformant à la loi. La responsabilité ministérielle est consacrée expressément dans l'article 4 de la loi constitutionnelle sur l'organisation du Conseil de surveillance et dans le chapitre VII de la Constitution du 3 mai 1791. Les ministres sont responsables devant la Diète; celle-ci peut les mettre en accusation si elle a connaissance de ce qu'ils ont transgressé la loi; les ministres qui seraient accusés d'une infraction par le comité chargé de l'examen de leurs opérations devraient être rendus responsables sur leurs personnes et sur leurs biens (1). La Constitution posait ainsi une double responsabilité : 1° *la responsabilité pénale* ; 2° *la responsabilité civile*.

I. — *La responsabilité pénale* consistait en la perte du pouvoir à laquelle était soumis le ministre et à son renvoi devant les Jugements de la Diète, toutes les fois qu'un d'entre eux était cause d'une plainte relative à une infraction commise dans l'exécution des lois dont la surveillance leur était confiée; dans ce cas, les États assemblés devaient renvoyer les ministres accusés devant les Jugements de la

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VII.

Diète ; ce renvoi nécessitait une simple pluralité de voix des deux Chambres ; en cas de prévarication, ils étaient condamnés à la peine qu'ils avaient méritée, mais ils étaient complètement absous si leur innocence était reconnue.

II. — *La responsabilité civile* se traduisait en ce que les ministres ainsi accusés étaient obligés de répondre sur les biens de l'infraction commise. Cette dernière responsabilité n'est pas pas précisée d'une manière suffisante par la Constitution, mais il est facile de prévoir qu'elle offrirait, en pratique, des difficultés multiples. Mais la Diète a encore le pouvoir de congédier l'un quelconque de ses ministres, même dans le cas où il ne serait accusé d'aucune infraction ; si la Diète à la pluralité des deux tiers de votes secrets des deux Chambres réunies demandait le changement d'un ministre, sans même motiver sa demande et sans la moindre transgression de celui-ci, le roi devait sur-le-champ, nommer un autre ministre. On pourrait croire à première vue que les intérêts du gouvernement étaient suffisamment sauvegardés par les deux espèces de responsabilités ministérielles ; cette dernière règle manquerait de but ; or, elle avait une raison d'être ; ce n'était, en réalité, qu'une forme déguisée de l'affirmation du principe de la responsabilité politique du ministre que la Constitution n'avait pas formulé d'une façon directe.

Celle-ci, en effet, consistait en la perte du pouvoir lorsqu'un ministre avait perdu sa majorité dans la Diète ; or, comme l'obligation morale de démissionner ne leur était pas prescrite par la Constitution, le pouvoir de révocation appartenait à leur égard à la Diète à tout moment. Cette mesure devait répondre à cette règle de tout régime parlementaire que la direction générale du gouvernement soit en harmonie avec la majorité de la Chambre (1). Mais cette responsabilité ministérielle aurait été presque impossible à assumer si on n'avait pas muni les ministres de certaines facultés qui leur auraient permis de s'en charger.

Tout d'abord, la Constitution définissait limitativement les cas qui étaient considérés comme contraires aux lois et qu'ils ne pouvaient pourvoir de leur contre-seing. Toute décision était censée contraire à la loi lorsque le pouvoir exécutif s'arrogeait le droit de faire des lois, de les interpréter, d'imposer des contributions, de faire des changements dans l'emploi des revenus publics, de disposer de sommes dont l'emploi appartenait exclusivement au pouvoir législatif, de proclamer la guerre, de conclure définitivement la paix, de faire des traités ou quelque autre acte diplomatique (2).

1. Balzer, *Réforme politique et sociale de la Constitution du 3 mai 1791*, p. 72.

2. Loi sur le Conseil de surveillance, chap. IV. art. 2.

Les ministres siégeant au Conseil de surveillance devaient, en qualité de gardiens des lois, veiller strictement à leur exécution ; au cas où ils auraient signé une des résolutions du roi contraire à la loi, ils devaient en assumer la responsabilité entière et en répondre aux Jugements de la Diète. Mais cette clause ne faisait que confirmer en le précisant le principe de la responsabilité ministérielle, et elle ne permettrait pas davantage de résoudre le problème si on ne l'avait pas fait suivre d'une règle qui explique comment le principe fonctionnait en pratique. C'est à cette fin que tendait la seconde partie de la disposition sur la responsabilité ministérielle (1) : « mais comme on ne saurait exempter un ministre de la responsabilité au cas où il aurait signé une résolution qui porterait atteinte aux lois il ne pourrait être nullement responsable d'avoir refusé la signature, ainsi que pour l'avis qu'il aurait donné au Conseil de surveillance ». C'était, pour ainsi dire, la contre-partie du principe de la responsabilité ministérielle qui était posé dans la première partie de l'article. S'il était défendu aux ministres de contresigner aucune des résolutions du roi s'ils la trouvaient contraire à la loi, encore fallait-il que leur refus du contre-seing ne fût pas jugé délictuel ; autrement on les rendait responsables des infrac-

1. Loi sur le Conseil de surveillance, ch. IV, art. 4.

tions dont il leur était impossible d'assumer la charge. Ce n'est qu'avec cette dernière clause que le système de la responsabilité ministérielle devenait complet.

Les devoirs des ministres. — Les ministres siégeant au Conseil de surveillance devaient s'y trouver à toutes les séances, sauf les cas de maladie et de permission spéciale du roi. Les deux principaux devoirs des ministres consistaient à donner conseil au roi et à veiller à l'exécution exacte des lois. Comme leurs conseils étaient toujours censés être conformes aux lois et au bien de la nation, ceux d'entre eux qui se seraient opposés à l'avis du roi devaient inscrire leur sentiment dans le protocole, autrement on les assimilait à l'opinion émise par le roi ; les ministres, en qualité de chefs de divers départements administratifs, étaient tenus d'envoyer les arrêtés de la Diète aux magistratures de leurs départements respectifs, d'en recevoir les rapports et de les communiquer au roi ou au Conseil de surveillance dans le temps prescrit par la loi ; dans le cas où ils apercevraient une transgression ou une négligence aux lois dans leurs commissions, ils devraient en référer immédiatement au roi (1). Les fonctions essentielles des deux ministres, jugées comme les plus importantes, sont décrites avec précision par la loi.

1. Loi sur le Conseil de surveillance, chap. III, art. 4.

Ainsi le *ministre de la Justice*, qui est en même temps garde des Sceaux, est tenu (1) : 1° d'envoyer aux diverses magistratures les lois et les décisions de la Diète qui la concernent ; 2° de recevoir les rapports des magistratures judiciaires tant sur le complet des juges que sur le nombre des causes à juger ; 3° d'avertir le roi du nombre des décisions scellées ; 4° de lui faire part au cas où les magistratures auraient transgressé les lois ; 5° de leur envoyer des exhortations qui leur seraient adressées dans ce dernier cas par le Conseil de surveillance ; 6° d'apposer le sceau à toutes les décisions du roi signées au Conseil et qu'il ne pourra jamais refuser ; 7° d'avoir soin de la Chancellerie et des affaires internes et veiller à sa sûreté et à son ordre.

Les devoirs du ministre des Affaires étrangères sont les suivants : 1° d'entretenir une correspondance non interrompue avec tous les ministre de la République ; 2° de conférer avec les ministres étrangers résidant auprès du roi et de la République ; 3° De traiter avec les cours étrangères de tout ce qui regarde la sûreté et les besoins de l'État et d'en faire part au Conseil ; 4° de veiller à l'exécution des traités et demander la convocation de la Diète dans tous les cas qui pourraient entraîner la République dans une guerre que se feraient les puissances étrangères ;

1. Loi sur le Conseil de surveillance, chap. III, art. 7.

5° de disposer de la somme destinée par la Diète pour les Affaires étrangères ; 6° de faire des rapports au Conseil de surveillance des négociations avec les cours étrangères ; 7° de veiller sur les personnes qui s'appliquent à la partie diplomatique ; d'informer le roi de leur aptitude ou de proposer à sa nomination celles qui se destinent à cet état, excepté les ambassadeurs, lesquels seront nommés par la Diète ; 8° d'inspecter les chancelleries des Affaires étrangères pour y faire observer l'ordre et l'exactitude ; 9° de représenter au roi la nécessité de convoquer la Diète dans les circonstances urgentes et nommément en cas de guerre ; 10° de rendre compte à chaque Diète ordinaire de la situation des affaires politiques et des négociations ainsi que de l'emploi de la somme destinée aux Affaires étrangères. Ainsi tout ce qui concerne la politique extérieure sera négocié par le roi et le ministre des Affaires étrangères qui en fera part au Conseil de surveillance (1).

Cette description seule du département des Affaires étrangères montre l'extension que la nouvelle constitution avait voulu donner aux relations diplomatiques de la Pologne avec les États étrangers.

Ceci encore était un des progrès considérables sur

1. Loi sur le Conseil de surveillance, chap. III, art. 8, chap. II, art. 8.

l'ancienne constitution dans laquelle ce département n'avait qu'une organisation rudimentaire, de sorte que ses relations diplomatiques se trouvaient négligées pendant de longs siècles. La nouvelle politique, inaugurée par la Diète de quatre ans, devait s'appuyer désormais sur une action diplomatique bien définie.

Les devoirs du maréchal de la Diète au conseil de surveillance. — Le maréchal de la Diète siégeait au conseil de surveillance à côté du roi, du prince primat et des ministres. La présence d'un des membres du corps législatif au milieu d'un conseil du gouvernement paraît contradictoire à première vue ; elle semble compromettre aussi le principe de la séparation des pouvoirs, consacré expressément par la nouvelle constitution. La première question qui se pose dès lors, est celle de savoir quelle avait été la raison de la participation du maréchal de la Diète au Conseil de surveillance. Il faut dire tout de suite que celui-ci n'avait aucune part dans les décisions du gouvernement et cela était forcé en vertu même du principe de la séparation des pouvoirs.

« Le maréchal de la Diète ne pourra se mêler des décisions du roi dans le conseil ; il siègera dans le Conseil de surveillance mais sans pouvoir entrer dans aucune de ses déterminations (1) ». Sa fonction essen-

1. Loi sur le Conseil de surveillance, chap. V, art. 1^{er} ; chap. VII de la constitution du 3 mai 1791.

tielle et unique dans celui-ci est de convoquer la Diète, dans le cas d'un besoin urgent ou dans celui d'une discussion entre le roi et un de ses ministres à propos du contre-seing, dans le cas où le Conseil de surveillance ne répondra point dans le terme prescrit à quelque injonction qui lui sera faite par la Diète. Les cas urgents qui exigent la convocation immédiate de celle-ci sont les suivants : 1° tous les faits urgents qui auraient trait au droit des gens, surtout celui d'une guerre voisine des frontières ; 2° des troubles domestiques qui feraient craindre une révolution dans l'État ou quelque collision entre les magistratures ; 3° le danger d'une disette générale ; 4° la privation dans la nation de son roi par la mort ou par une maladie dangereuse. Enfin, puisque toutes les décisions doivent être contresignées par un de ses ministres, si le roi n'en trouvait aucun parmi ceux qui siègent au Conseil de surveillance, pour la lui signer, et si, malgré cela, il ne voulut pas s'en désister, le maréchal de la Diète devra réclamer la convocation de la Diète toujours prête ; si le roi s'y opposait, il devra la réunir lui-même (1).

Enfin, si les résolutions émanées du Conseil de surveillance sont déclarées à la loi par une des grandes commissions chargées de l'exécuter, elle

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VII.

devra quand même l'appliquer provisoirement ; mais elle sera obligée d'en aviser sans retard le roi qui aura le droit de convoquer une Diète à cet effet. Si celui-ci diffère pour se conformer à la loi, ou s'il refuse de répondre à l'injonction qui lui a été faite par une des grandes commissions, le maréchal de la Diète veillera à ce que l'assemblée de la représentation nationale soit convoquée sous sa responsabilité et publiera à cette fin les lettres circulaires qui seront envoyés avec des motifs de la convocation à tous les nonces et sénateurs.

Sont déclarées contraires à la loi, toutes les décisions du conseil de surveillance que voici : 1° celles qui se mêleraient des arrêtés judiciaires ; 2° qui suspendraient, ou ordonneraient leurs effets sous quelque prétexte que cela soit qui puisse porter atteinte à la liberté des citoyens, à celle de parler, d'écrire et d'imprimer ainsi qu'à toute propriété ; qui enfreindraient des règlements passés en loi sur les diétines, les Diètes, commissions, magistratures ou offices ; en un mot, qui lèseraient une loi quelconque non abolie (1).

Dans tous ces cas sus-nommés, l'intervention du maréchal de la Diète est de rigueur. Mais ces cas d'intervention étant limitativement énumérés par la loi, il en ressort nettement que celui-ci n'avait aucun contrôle sur les actions du gouvernement puisqu'il

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VII.

n'avait pour fonction que de se substituer au roi si celui-ci avait négligé de convoquer la Diète dans certaines occasions jugées indispensables par le législateur. La présence du maréchal de la Diète au milieu du Conseil de surveillance n'était donc pas une atteinte portée au principe même de la séparation des pouvoirs; ce qui n'empêche que le pouvoir du roi se trouvait par cela même un peu affaibli et limité pour le cas où il voudrait se montrer omnipotent. Dans ce dernier cas, il est évident que la mesure prise par le représentant du pouvoir législatif était destinée à contrebalancer les projets ambitieux du roi qui, en sacrifiant le bien public, aurait négligé de convoquer la Diète; or, comme il n'existait aucun moyen légal pour le forcer à s'exécuter et comme, d'autre part, on l'avait rendu complètement irresponsable devant la nation, il était nécessaire de parer d'avance à cette grave éventualité pour prendre la défense de l'intérêt public. C'est la seule raison d'être de la présence du maréchal de la Diète dans le Conseil de surveillance.

Cette situation n'est point prévue dans les constitutions actuelles, mais elle trouvait une justification historique en Pologne où elle n'était qu'un des derniers vestiges de la méfiance inspirée à la nation par le roi. Mais celle-ci trouve une explication incontestable par les idées sur lesquelles était basé le principe de la séparation des pouvoirs prévu déjà par Locke, mais formulé seulement par Montes-

quieu d'une façon définitive. Voici ce qu'il dit à ce sujet : « La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir ; mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ? La vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (1).

Il semble que la mesure édictée par les législateurs polonais, quant à l'intervention du maréchal de la Diète, ait été inspirée directement par le passage ci-dessus de *l'Esprit des Lois*. Cette hypothèse paraît très vraisemblable, car cet ouvrage avait exercé une grande influence en Pologne et y était très populaire, puisqu'à l'époque de la Diète de quatre ans, nous y voyons trois éditions de ce célèbre écrit. Etant donné toutes ces considérations, il faut conclure que l'ingérence du maréchal dans les attributions du roi étaient renfermées dans des bornes légales et qu'on ne lui reconnaissait, dans le conseil de surveillance, aucun droit en sa qualité de représentant du pouvoir législatif et qu'ainsi on le privait de la possibilité de se mêler des décisions quelconques du gouvernement, même s'il les trouvait contraires aux lois en vigueur.

1. Montesquieu, *Esprit de lois*, livre XI, chap. IV.

C. — Le nouveau mécanisme administratif.
Les Grandes Commissions.

Tandis que l'organisation de l'assemblée législative et celle du pouvoir exécutif n'avait été que réformée par la nouvelle constitution, celle-ci était obligée de construire de toute pièce le mécanisme administratif. La Diète de quatre ans supprima, dans sa première période, le Conseil Permanent qui constituait le seul organe administratif de l'État. Sa nouvelle organisation administrative se trouve centralisée dans cinq grandes commissions ; 1^o la commission de la Guerre du 21 décembre 1788 ; 2^o la commission de la Police du 21 janvier 1791 ; 3^o la commission du Trésor du 29 octobre 1791 ; 4^o les commissions palatinales de bon ordre ; 5^o la commission de l'Education du 4 octobre 1773 reproduite textuellement dans la nouvelle constitution.

Toutes ces commissions sont dirigées par une institution centrale qui est le Conseil de surveillance ; c'est celui-ci qui prit la place de l'ancien Conseil Permanent. Le nouveau système administratif était divisé en un certain nombre de départements ; chacun d'eux avait à sa tête deux ministres titulaires et deux ministres suppléants ; mais un ministre seulement de chaque département pouvait siéger au Conseil de surveillance.

La Commission du Trésor (1). — Son action

1. Loi constitutionnelle du 29 oct. 1791 (Vol. 45, t. IX, chap. 63).

s'étendait sur la couronne et sur la Lithuanie. Elle était composée de 4 trésoriers et de 16 commissaires. Tous les trésoriers, en leur qualité de ministres, étaient soumis à la nomination du roi ; les commissaires du trésor étaient élus tous les deux ans par la Diète ordinaire. La présidence de la commission du Trésor est occupée par un des trésoriers ; dans les matières relatives aux finances de l'État, son complet ne pouvait pas être inférieur à 20 membres ; dans ces délibérations, les représentants des villes n'avaient qu'une voix consultative ; dans les matières concernant les villes et celles du commerce, la commission ne pouvait délibérer avec moins de 5 membres pris indifféremment parmi les nobles ou les bourgeois. C'est à la commission du Trésor qu'appartenait la direction des finances de la Couronne aussi bien que celle de la Lithuanie, la surveillance des revenus et des dépenses publiques et leur organisation ; elle possédait, dans les limites de ses fonctions, un pouvoir juridictionnel pour les objets qui étaient du ressort de son département. Mais la commission du Trésor, tout en possédant des attributions très larges, est bornée de par la loi dans des limites qu'elle ne peut point dépasser ; ainsi, elle ne devra sous aucun prétexte fixer des impôts ou des péages, organiser des douanes à l'intérieur de la République, constituer des monopoles non prévus par la loi, ni mettre des barrières contre la liberté du

commerce. De plus, elle ne pourra employer les revenus de l'État à aucune autre dépense que celles qui ont été fixées d'une manière précise par le budget de l'État ; les fonds assignés devront être employés exclusivement pour les objets prévus par ce dernier.

Enfin, tous les ordres de la commission du Trésor ne pourront avoir pour but de compléter les lois et les arrêtés de la Diète, de sorte qu'elle ne pourra édicter aucune mesure qui ait le caractère législatif. Sa fonction essentielle consiste dans la manipulation des recettes et des dépenses publiques administrées par les fonctionnaires soumis au pouvoir hiérarchique du trésorier.

Le choix des recettes publiques doit toujours se faire conformément aux prescriptions de la Diète. La commission devra veiller à l'intégrité du territoire de la République et des fonds publics qui lui ont été confiés ; elle est astreinte à rendre compte à la Diète de toutes les dépenses et les recettes de l'État.

Par ces dispositions, la nouvelle constitution consacrait formellement le principe moderne de la publicité et du contrôle des finances publiques. On lui reconnaissait aussi un pouvoir juridictionnel pour tous les délits qui étaient de la compétence de son département. La commission du Trésor pouvait juger : 1^o toutes les lésions et les violations commises dans la manipulation des revenus publics qui sont sous sa garde ; 2^o les infractions de tous les fonc-

tionnaires du Trésor à raison des délits commis par eux dans les affaires financières ; 3° les contestations commerciales entre nationaux et étrangers à cause d'une rupture des contrats commerciaux ; 4° la violation de la sûreté de la juridiction du Trésor et celle de ses fonctionnaires. Sauf ces causes limitativement énumérées par la loi elle ne pourra rendre de jugement en aucune espèce d'affaires, même dans le cas où on viendrait les lui soumettre de bon gré.

La commission du Trésor est permanente et ses sessions doivent avoir lieu sans aucune interruption. Toutes ses décisions sont prises à la majorité des voix : 1° rendre compte de toutes ses fonctions, de même que présenter le tableau statistique des recettes et des dépenses publiques mises sous sa garde et faire un rapport devant une députation spécialement nommée à cet effet ; 2° présenter à la Diète des extraits imprimés de ces dernières avec la désignation des frais de perception, le tableau des dettes payées et celles qui restent à acquitter. S'il ressort de l'examen de la députation qu'on ait à lui imputer une action blâmable, la Diète sera obligée suivant les circonstances et le genre de délit, de réprimander l'action de la commission du Trésor, supprimer ses décisions ou bien faire appeler les membres accusés devant les jugements de la Diète.

Si devant ceux-ci les actions de la commission ne sont pas jugées blâmables où si elles sont suffi-

samment justifiées, la Diète lui délivrera un certificat et une quittance finale.

Les rapports de la Commission du Trésor avec le Conseil de surveillance. — La Commission du Trésor est obligée de rendre compte au roi, en conseil, de toutes ses actions par l'envoi des rapports par l'intermédiaire du trésorier, ministre des Finances siégeant dans le Conseil de surveillance. En dehors de ces rapports réguliers, elle aura le devoir de répondre à chacune des réquisitions qui lui seront adressées par le roi pour lui donner des explications précises sur tous les sujets dont il voudra s'informer. La commission du Trésor a encore des rapports avec les autres commissions gouvernementales : elle peut s'adresser à chacune d'elles pour requérir des renseignements écrits ou bien déléguer un certain nombre de ses membres pour une conférence commune ; d'autre part, la commission du Trésor devra répondre par des votes à toutes les demandes qui lui seront faites de la part des autres commissions administratives ; elle ne pourra refuser en rien son concours ou son aide pourvu que ceux-ci soient conformes à la loi et aux limites de son pouvoir.

La commission du Trésor a manifesté une activité considérable pendant la durée de la Diète de quatre ans. Elle a opéré des réformes multiples dans le domaine des finances publiques et elle s'occupa sur-

tout, dès le début, de la réforme de quelques anciens impôts et de l'organisation de nouvelles recettes du budget.

La Commission de la Police (1). — L'activité de la commission de la Police devait s'étendre sur la Couronne et sur la Lithuanie; elle était donc, de même que la précédente, une institution centrale et unique pour toute la République. D'après la loi du 24 juin 1791, elle devait être composée de ceux des maréchaux nationaux qui ne siégeaient point dans le conseil de surveillance et de 15 commissaires partagés en nombre égal pour chaque province. Le nombre minimum des membres nécessaires pour former une assemblée valable était fixé à 5. Outre les 15 commissaires de Police, il y avait 3 membres du Sénat, 4 de la Chambre des nonces et 9 plénipotentiaires des villes, ce qui revenait à 2 délégués pour chacune des provinces de la République.

Les commissaires de police étaient élus tous les deux ans aux Diètes ordinaires, mais à chaque nouvelle élection les anciens commissaires pouvaient être confirmés dans leurs fonctions. La présidence de la commission de la police était assumée par un des maréchaux nationaux et pendant son absence

1. Loi constitutionnelle du 27 juin 1791 (*Vol. Legum*, t. IX, p. 277-287).

par un des premiers commissaires dans l'ordre de leur ancienneté. Pendant la durée de leurs fonctions, ni les commissaires de police, ni leurs subalternes ne pouvaient siéger dans aucune autre commission.

Son domaine avait un triple objet : 1° La sûreté et la tranquillité publique ; 2° les commodités publiques ; 3° les jugements des fonctionnaires de la police.

Elle ne pouvait les exercer que dans les limites prescrites par la loi et sous peine d'en répondre aux Jugements de la Diète en cas de violation des pouvoirs. Ainsi il lui était rigoureusement défendu d'édicter une mesure quelconque qui enfreindrait les droits naturels garantis par les lois relatives à la liberté et à la propriété privée de ses habitants ou de ceux qui résident sur le territoire de la République. Elle ne pourra sous aucun prétexte faire des emprunts publics, ni créer des impôts et des péages qui sont du ressort exclusif de la Diète ; ni se mêler des affaires d'un département autre que le sien. Comme toutes les ordonnances de la commission de police ne doivent être faites qu'en vue de l'exécution des lois et des décrets de la Diète, elle ne pourra faire aucune mesure qui revêterait le caractère d'un acte législatif.

1° Attributions de la commission de police relatives à la sûreté et à la tranquillité publique. — Dans ce domaine, elle avait la surveillance de toute espèce

d'insurrections, de désordres, de meurtres, de violences et de vols ; la garde des mœurs publiques, la surveillance toute particulière des gens sans domicile fixe, sans profession ou métier ; la répression du vagabondage et de la mendicité. Il lui appartenait l'inspection la plus sévère de tout ce qui avait trait au maintien de la santé publique ; de donner des secours philanthropiques aux gens qui ont souffert de catastrophes telles que les incendies, les inondations ou une épidémie. La commission devra encore s'occuper d'assurer l'abondance et le bon marché des produits et des marchandises, surveiller la police des marchés et des foires ; encourager l'agriculture, le commerce et les arts ; diriger l'ordre de toutes les institutions et places publiques, des maisons de correction, des prisons et des mairies, de veiller à l'ordre dans les rues et sur les places publiques. Enfin, elle devra connaître et délibérer sur tout ce qui concerne le bon ordre général. C'est à la suite de ces dispositions qu'on abrogeait toutes les commissions décentralisées de l'ancienne police, de même que les pouvoirs des anciennes juridictions des maréchaux.

2° *Les commodités publiques.* — On considérait comme telles l'abondance et le bon marché des produits alimentaires de première nécessité ; la facilité pour trouver du travail, la liberté de fabriquer et

de vendre toutes les marchandises de première nécessité ce qui amenait la suppression de tous les monopoles en ce qui les concerne. La Commission a de plus la surveillance des hôpitaux, des postes, des bains publics, des maisons de charité, des auberges, des théâtres publics, des places de promenade et de jeu. Enfin, se rattachent aux commodités publiques : le bon entretien des routes, des chemins, des canaux et des rivières navigables qui restent sous l'inspection de la Commission de Police ;

3^o *Le pouvoir juridictionnel de la Commission de Police.* — La Commission de Police ne peut juger que les affaires relatives aux frais et aux revenus des villes destinés spécialement aux besoins de la Police, à l'inexactitude dans les comptes de ses revenus ou leur emploi sans la connaissance de la Commission de la Police. Elle pourra aussi s'occuper des cas où la sûreté d'un de ses fonctionnaires serait menacée. Dans les jugements rendus par les commissions palatinales en première instance, elle jugera définitivement les affaires dont la valeur ne dépasse pas 300 florins ou trois jours de prison. Dans les affaires d'une plus grande importance, l'appel se fera devant la Commission de Police même qui prononcera des arrêts définitifs ; sauf les seuls frais de procédure, toutes les amendes auxquelles les parties seront condamnées ne seront jamais fixées au profit des per-

sonnes en cause, mais elles rentreront dans la caisse générale de la Commission de police pour être destinées aux besoins publics.

Autres fonctions de la Commission de Police. —

La Commission de Police devra veiller à ce que la liberté d'écrire et d'imprimer soit garantie et qu'elle reste inviolable. Toute œuvre imprimée étant la propriété de l'auteur pendant sa vie durant, elle lui appartient exclusivement ; on ne pourra donc faire sans sa permission aucune impression de son écrit sans violer son droit de propriété littéraire qui lui est garanti par la loi ; aussi la commission devra-t-elle s'opposer à des mesures allant à l'encontre de cette disposition et qui seraient faites au préjudice des droits de l'auteur ; ce n'est qu'après la mort de l'auteur que son œuvre devient la propriété publique. C'est là un principe de tout intérêt énoncé d'une façon expresse par la nouvelle constitution et d'autant plus remarquable qu'il a devancé son siècle ; en effet, le problème des droits d'auteur n'a été soulevé qu'au cours du xix^e siècle et il ne se trouve appliqué que tout récemment dans certains États européens.

A ce point de vue donc, les législateurs de la Diète de quatre ans ont été de véritables précurseurs.

Quant aux rapports de la Commission de la Police avec le Conseil de surveillance et les autres commissions, ils sont les mêmes que ceux que nous

avons signalés à propos de la Commission du Trésor ; nous nous dispensons donc d'y revenir.

Le fonctionnement de la commission de Police est désormais permanent et ses sessions doivent avoir lieu d'une manière ininterrompue. Elles seront subdivisées en sessions ordinaires, économiques et juridictionnelles ; toutes ses résolutions seront prises à la majorité des voix. La commission de Police devra étendre son activité sur toutes les villes royales. Déjà depuis le temps de sa création elle a ordonné de lui envoyer des rapports réguliers ; elle ne les avait autorisés de prendre de l'argent des caisses publiques que pour les réparations des ponts, des chaussées et des mairies ; elle a fait numérotter tous les immeubles et a fait confectionner des statistiques relatives au recensement de la population. La commission avait délégué deux de ses membres pour tracer un plan en vue d'assurer le maintien de la santé publique ; une députation spécialement nommée à cet effet a fait déposer un projet relatif à la constitution d'un institut médical désigné pour veiller à l'exécution des mesures sanitaires nouvellement édictées. Les mesures prises par cette commission pour réprimer la mendicité étaient inconnues jusqu'alors. Elle s'occupa aussi énergiquement pour fonder des institutions philanthropiques ; une autre députation avait été nommée pour s'occuper exclusivement des asiles et des hôpitaux et des fonds nécessaires à leur entretien. D'autre

part, elle garantit d'une manière aussi large que possible sa protection à toute la production intellectuelle du pays. Autrefois les librairies de même que les imprimeries restaient sous la surveillance des évêques ; elles étaient astreintes à une censure ecclésiastique assez rigoureuse ; avec la liberté d'imprimer et d'écrire inaugurée par la Diète de quatre ans, cet obstacle devait disparaître pour faire place à une complète liberté. De plus, les nouvelles lois assuraient aux auteurs des droits exclusifs sur leurs écrits, ce qui était fait pour contribuer à l'essor de la production intellectuelle (1).

La revue très rapide que nous verrons des attributions essentielles de la commission de la Police, prouve que son domaine s'étendait sur toutes les branches de l'administration intérieure du pays et qu'il présentait une organisation capable d'opérer des changements bienfaisants dans le système administratif de la Pologne.

Les Commissions palatinales du bon ordre, appartenaient aux créations les plus réussies du nouveau mécanisme administratif de la Pologne. Ces commissions étaient composées de 16 citoyens, propriétaires fonciers, élus tous les deux ans dans les dié-

1. Korzon, *l'Histoire intérieure de la Pologne durant le règne de Stanislas August*, t. IV, p. 173-178.

tines palatinales. Elles étaient constituées dans tous les palatinats et fondaient la base fondamentale du gouvernement municipal. C'était une innovation, puisque nous avons eu l'occasion de voir que dans l'ancien État les terres, de même que les palatinats n'avaient aucun organe administratif permanent pour assurer la marche régulière de leurs affaires.

La seule institution de cette époque qui devait pourvoir à ce besoin était la diétine économique ; mais comme celle-ci ne se réunissait guère qu'une fois par an et que de son côté, elle avait été surtout absorbée par la politique, il ne lui restait que peu de temps pour la gestion municipale intérieure, de sorte que les questions municipales restaient à l'arrière-plan.

Les devoirs des commissions palatinales du bon ordre se ramenaient à deux ordres d'affaires ; 1^o les matières civilo-militaires ; 2^o les matières économiques.

Dans les matières civilo-militaires, elles devaient, d'accord avec les autorités militaires s'occuper du logement des troupes, de leur recrutement, de l'organisation des magasins militaires, et juger toutes les causes qui avaient trait aux délits militaires.

En ce qui concerne les matières économiques, les commissions de bon ordre avaient les devoirs suivants ; 1^o de faire communiquer par l'intermédiaire des paroisses respectives tous les actes de l'état civil

concernant les mariages, les baptêmes et les enterremens qui ont eu lieu dans le cours de l'année et organiser des recensements de la population pour les envoyer à la commission du Trésor ; 2° faire encaisser les impôts et les garder dans leurs caisses ; 3° protéger l'amélioration de l'agriculture, du commerce et des arts ; 4° surveiller les marchandises qui sont destinées aux marchés ; 5° faire part au gouvernement de l'état des productions minérales et des fabriques ; 6° veiller à l'organisation des écoles paroissiales auprès de toutes les paroisses ; après l'entente préalable avec les propriétaires fonciers, la commission du bon ordre doit instituer dans chaque campagne un maître d'école au moins pour donner à tous les enfants l'instruction élémentaire, qui reste encore sous le contrôle des prêtres de la paroisse. Ceux-ci, dans les rapports qu'ils lui enverront, seront obligés de lui mentionner le nombre des enfants ayant appris à lire et à écrire ; de plus, elle enverra des statistiques relatives à cet ordre de choses à la commission de l'Éducation (1).

Ces commissions palatinales devaient fonctionner dans les villes capitales des palatinats, des terres et des districts. Dès la première année de leur existence, elles se sont surtout préoccupées des affaires de l'instruction et de l'organisation des hôpitaux.

1. Korzon, t. IV p. 188, *Histoire intérieure de la Pologne du règne de Stanislas-August*.

Sur leurs invitations, les curés des différentes paroisses venaient faire des rapports sur l'existence ou le manque des écoles élémentaires, des hôpitaux et des fonds créés par des legs pieux et qui se trouvaient à leur disposition. Dans les cas où ces rapports faisaient mention du manque des écoles ou des hôpitaux dans certaines paroisses, la commission leur donnait ordre de se conformer à la loi et de créer sans retard une école paroissiale. D'après les statistiques du district de Czerok, on n'a pu constater cette lacune que dans douze paroisses ; dans ces conditions, comme le fait remarquer très justement M. le professeur Korzon, il est impossible de parler de l'ignorance du peuple polonais à cette époque(1). La commission de l'Éducation ne s'occupait pas des écoles élémentaires, mais on peut affirmer que celles-ci étaient très nombreuses pour le temps. En effet il ne faut pas oublier qu'on se trouvait alors à une époque où le système de l'instruction publique obligatoire ne fonctionnait dans aucun pays et qu'il y avait encore des légions d'analphabètes en Europe. Les commissions palatinales du bon ordre réalisaient pour la première fois des organes permanents de l'administration intérieure fonctionnant d'une façon régulière sous la surveillance de l'admi-

1. Korzon, *Histoire intérieure de la Pologne à l'époque du règne de Stanislas-August*, t. IV, p. 203.

nistration centrale de l'État. Leur programme était des plus vastes. Sans compter leur participation à la direction générale des affaires militaires et financières, elles fondèrent leur action sur une administration municipale très étendue et qui devait satisfaire les exigences multipliées par l'État moderne.

La commission de l'Éducation. — Celle-ci fut créée encore par une loi du 14 octobre 1773; mais comme elle développa son activité surtout à l'époque de la Diète de quatre ans, nous avons cru préférable de la joindre à la suite des autres grandes commissions fondées par cette assemblée.

Elle était composée de 8 délégués, 4 sénateurs et 4 nonces et d'un certain nombre de commissaires. Ceux-ci avaient été élus par la Diète ordinaire pour six ans, ce qui permettait d'assurer une continuité d'action dans cette commission. Elle statuait sur toutes les affaires concernant l'instruction dans le ressort de la Couronne et de la Lithuanie et elle constituait dans ces matières l'organe suprême. Elle se différenciait en cela de toutes les autres commissions; tandis que ces dernières succédaient à un certain nombre de fonctions remplies auparavant par des fonctionnaires séparés, il n'existait jusqu'à l'apparition de la commission de l'Éducation, aucune autorité centrale pour s'occuper des problèmes de

l'instruction. Elle fut donc en cela une innovation complète. Elle entreprit dès sa création une réforme des écoles secondaires et des universités qu'elle dota de laboratoires, de cliniques et d'observatoires. Un plan d'études admirablement organisé par elle joint à un système pédagogique qui réunissait les exigences de la théorie et de la pratique constituèrent un nouvel organisme scolaire qui répandit à juste titre la renommée de la Pologne à l'étranger.

Sous l'influence bienfaisante de cette commission il se produisit dans un court espace de temps une renaissance profonde à l'intérieur du pays ; c'est de ces nouvelles écoles que sortirent les hommes inspirés des idées modernes et qui devaient être les principaux promoteurs de sa transformation politique. C'est aussi parmi eux qu'on voit figurer une grande partie des chefs du mouvement réformateur à la Diète de quatre ans. La commission de l'Éducation inaugura en Pologne un système scolaire qui figura parmi les plus progressifs de l'Europe à cette époque ; il paraît qu'il inspira une profonde admiration aux Prussiens qui, lorsqu'ils en firent connaissance à la suite du premier partage, ne cessèrent de s'étonner de sa perfection et le considérèrent comme un des meilleurs de l'Europe (1).

1. Szujski, *Histoire de la Pologne*, t. IV, p. 592.

Le Pouvoir judiciaire

La nouvelle Constitution consacrait nettement la théorie de la division tripartite des pouvoirs, puisqu'elle constituait le pouvoir judiciaire en une autorité distincte et indépendante des autres. Nous la trouvons très clairement exprimée dans le chapitre VIII de son texte dont voici la teneur (1) : « Le pouvoir judiciaire ne peut être exercé ni par l'autorité législative, ni par le roi, mais par des magistratures choisies et instituées à cet effet ». Elle établissait des tribunaux de première instance dans tous les palatinats, terres et districts, composés des juges élus aux diétines qui devaient siéger d'une façon permanente et être toujours prêts à rendre justice à ceux qui la réclamaient. Au-dessus de ces tribunaux de première instance étaient institués des tribunaux supérieurs devant lesquels on portait l'appel des causes jugées en premier ressort ; un tribunal d'appel était constitué dans chacune des provinces. Ils jugeaient toutes les affaires civiles et criminelles qui leur étaient soumises, intervenues entre les nobles et les autres habitants de l'État. Par contre, les bour-

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VIII.

geois avaient leur juridiction propre qui leur était reconnue par la loi du 18 avril 1791. Chaque province était en outre dotée d'un tribunal appelé référendaire où étaient jugées les causes des colons libres. Au-dessus de toutes ces magistratures on plaçait la Cour suprême, nommée Cour assessoriale, qui constituait le tribunal unique pour toute la République. Nous avons montré que les commissions administratives avaient chacune dans son département une juridiction relative à toutes les causes administratives de son domaine. Ainsi la constitution qui appliquait rigoureusement le principe de la séparation des trois pouvoirs a cru devoir même admettre la séparation des autorités administratives et judiciaires telles qu'elle est conçue aujourd'hui par un bon nombre d'auteurs du droit administratif (1).

A côté de ces tribunaux ordinaires institués pour juger les causes civiles et criminelles, on établit une Haute-Cour que l'on nomma Jugement de la Diète, dont la compétence s'étendait sur toutes les classes de la nation et devait connaître exclusivement des crimes politiques tels que les crimes d'État. Une des mesures les plus importantes décidées par la Diète de quatre ans, en ce qui concerne le pouvoir judi-

1. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 16-18.

ciaire, a été le plan de la confection d'un nouveau Code civil et criminel pour lequel on avait nommé au mois de juin de l'année 1791 une commission spéciale. Cette résolution se trouva insérée dans la Constitution même ; malheureusement elle n'a pas pu aboutir à cause des événements politiques postérieurs. La création du nouveau code n'avait d'autre but que de faire cesser tout arbitraire dans les sentences judiciaires et qui étaient inévitables sans des règles fixes établies d'avance.

Dans la procédure civile et criminelle, on appliquait partout les principes de la publicité, des débats oraux, le système accusatoire combiné avec la défense. Ils n'ont été introduits dans les autres États européens qu'avec l'avènement de la Révolution française ; en effet, avant cela, sauf la Pologne et l'Angleterre, c'est le système inquisitoire avec ses tortures et les protocoles écrits qui prévalait dans tous les autres pays (1). Dans toute l'organisation judiciaire de la nouvelle constitution, on voit conserver le système électif pour le recrutement des membres de divers tribunaux ; cette condition parut aux législateurs de la Diète de quatre ans comme essentielle pour assurer l'indépendance complète de ses membres envers le pouvoir exécutif.

1. Korzon, *Histoire intérieure à l'époque du règne de Stanislas-August*, t. IV, p. 8.

C'est ainsi que l'administration de la justice se trouvait répartie entre les tribunaux de première instance, les tribunaux d'appel, le tribunal assessorial et le jugement de la Diète. Les bourgeois possédaient un mécanisme juridictionnel autonome et indépendant de celui de l'État central.

Toutes ces magistratures étaient désormais permanentes, et c'est dans ce point surtout que consistait l'œuvre de réforme puisque dans l'ancienne constitution la plupart des juridictions ne se tenait que par des cadences temporaires; aussi, à défaut des organes stables, étant donné la surcharge des tribunaux fonctionnant, l'exécution des lois et la distribution de la justice étaient continuellement en souffrance. Cet état de choses éveillait de tout temps les critiques les plus méritées. Désormais, avec la permanence des tribunaux judiciaires, on parerait à ces graves inconvénients; mais ce qui faisait espérer surtout un meilleur système judiciaire, c'était l'élaboration prochaine d'un Code civil et criminel qui devait mettre fin à toute incertitude dans la procédure. Tous les changements opérés dans l'ordre judiciaire n'avaient qu'une seule idée directrice bien précise et qui revenait sans cesse dans les dispositions du nouveau texte. Elle était exprimée en tête de son chapitre VIII consacré au pouvoir judiciaire : « Les magistratures seront fixées et réparties de manière qu'il n'y ait personne qui ne trouve à sa portée la

justice qu'il voudra obtenir, et que le coupable voie partout le glaive du pouvoir suprême prêt à s'appesantir sur lui (1). » Ce texte est assez explicite et dispense de tout commentaire.

*L'ensemble des réformes de la Constitution du
3 mai 1791 concernant le pouvoir exécutif*

Le pouvoir exécutif, tel qu'il se trouvait organisé par la Constitution du 3 mai 1791, constituait un gouvernement fort et bien uni, garantissant les libertés individuelles les plus précieuses à la nation. Il résidait dans le roi en conseil de surveillance et présentait une autorité avec laquelle il fallait compter. Le roi, en qualité de chef du pouvoir exécutif, avait à son entière disposition l'armée de même que la nomination de tous les membres du gouvernement; il avait une influence décisive dans le conseil de surveillance. L'hérédité du trône, l'irresponsabilité du monarque avec sa large participation à la direction de l'État permettaient au pouvoir royal d'assumer d'une façon rationnelle la direction du gouvernement.

La hiérarchie administrative se trouvait organisée d'après les règles du droit moderne. Tout son méca-

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VIII.

nisme fut centralisé dans les grandes commissions, dirigées par des ministres, et soumises au pouvoir hiérarchique du Conseil de surveillance. Tous les services publics étaient répartis entre les divers départements auxquels on assigna des attributions précises. Ce qui empêchait surtout, dans l'ancienne constitution, un fonctionnement régulier de l'administration, et était l'extrême décentralisation de ses organes administratifs appuyée sur une indépendance absolue des fonctionnaires envers le pouvoir central.

Suivant le nouvel ordre de choses, tous les ministres, ainsi que toutes les commissions exécutives se trouvaient subordonnés au roi et au Conseil de surveillance. D'autre part, l'indiscipline de la part des subalternes n'était plus à craindre puisque le roi possédait maintenant le droit de révocation qui l'aida à maintenir l'autorité dans la hiérarchie administrative. C'est dans ces conditions seulement qu'il était en état d'assurer une marche régulière des affaires publiques. Avec la nouvelle organisation administrative, les intérêts publics prenaient plus d'importance et devenaient la tâche essentielle du gouvernement. L'idée de centralisation, qui prenait corps dans le nouvel État, exerça à ce point de vue une influence tout à fait heureuse.

L'autre grande réforme opérée dans ce domaine par les législateurs de la Diète de quatre ans a été l'institution de la responsabilité ministérielle

et la déclaration de l'irresponsabilité complète du roi, les deux règles topiques de tous les gouvernements modernes. Avec le titulaire unique du pouvoir exécutif et avec un organe central de l'administration, la force et l'exécution des lois pouvaient être assurées d'une manière satisfaisante de même que le fonctionnement régulier du gouvernement.

D. — La Réforme sociale

Nous avons déjà signalé en partie la réforme sociale en analysant la loi du 18 avril sur *Nos Villes Royales* qui posent, comme nous l'avons vu, les bases du nouveau régime municipal. Elle fut intégralement reproduite dans la constitution du 3 mai 1791 ; on l'avait complétée plus tard par deux lois postérieures du 21 avril et du 31 juin 1791. C'est dans cet ensemble de textes que se trouve exposé tout ce qui a trait au gouvernement des villes.

D'après les nouvelles lois, l'ancienne barrière qui existait entre la noblesse et la bourgeoisie était définitivement abolie. Dans les villes, non seulement les bourgeois mais encore les nobles pouvaient s'occuper du commerce, sans perdre pour cela leurs titres et leurs droits comme cela se passait autrefois. D'autre part, l'accès à la noblesse fut largement ouvert à la bourgeoisie de même qu'on l'autorisa à acquérir des propriétés foncières. Le genre d'occupation ou de

métier ne pouvait plus faire perdre à l'individu qui l'exerçait son rang social. On lui ouvrit aussi de nombreuses carrières aussi bien civiles que militaires et on lui assura une certaine représentation dans la Diète et une part active dans toutes les commissions administratives. Dans les nouvelles carrières, les habitants des villes pouvaient prétendre à tous les grades dans l'armée, à l'exception de la cavalerie nationale ; ils étaient employés dans les chancelleries, dans les divers tribunaux et étaient admis au barreau. On leur reconnaissait les principales libertés individuelles parmi lesquelles il faut mettre au premier rang celle de la sûreté personnelle et celle de la propriété privée. Avec tous ces droits et prérogatives, la constitution restitua aux bourgeois leur ancien gouvernement municipal.

Quiconque s'établissait dans une ville royale et y acquérait une propriété ou un commerce, les nationaux de même que les étrangers étaient obligés de se soumettre aux lois municipales et d'obéir à leur autorité et à leur magistrature. Le gouvernement municipal n'était soumis qu'à l'administration de la commission de Police, mais dans celle-ci les villes eurent leurs plénipotentiaires qui devaient veiller à leurs intérêts municipaux. Le gouvernement de la ville comprenait l'organe administratif résidant dans un conseil municipal et un organe judiciaire confié à un tribunal municipal. Leur composition était assurée

par la voie de l'élection. L'institution des tribunaux municipaux était une des acquisitions les plus précieuses pour les villes ; ils étaient divisés en tribunaux de première instance et Cours d'appel.

Ces dernières étaient au nombre de 20 pour les trois provinces.

Dans ces deux instances les tribunaux étaient composés exclusivement des bourgeois élus par leurs concitoyens. L'égalité politique des villes ne fut pas complète puisqu'elles ne collaboraient pas à l'égal des nobles à la Diète ; cependant elles y avaient leurs plénipotentiaires qui devaient représenter leurs intérêts et veiller à ce qu'ils soient satisfaits.

Ces derniers, qui étaient au nombre de 20, pouvaient, dans toutes les affaires relatives aux villes et au commerce y prendre la parole pour présenter les projets et les revendications qu'ils jugeaient utiles et attirer l'attention de la Diète sur les besoins municipaux. Mais toutes les nouvelles lois ne concernaient que les villes royales ; les autres étant la propriété héréditaire des particuliers, on ne voulut y porter atteinte ; on peut ajouter toutefois que c'étaient les villes royales qui constituaient les cités les plus importantes de la République.

La question paysanne. — La Constitution n'est pas allée jusqu'à l'émancipation des paysans certains auteurs lui ont vivement reproché cette

lacune. Mais cette réforme présentait en réalité des difficultés insurmontables ; il n'y avait pas seulement à combattre des préjugés de classe très enracinés dans une partie au moins des propriétaires fonciers ; mais ce qui était plus grave, on se heurtait à des obstacles d'ordre économique. Aussi la Constitution ne pouvant opérer une solution complète de ce problème vint au moins lui apporter certaines améliorations. C'est ainsi qu'elle assura à toute la classe des paysans qui se trouvait jusqu'alors hors de la loi une protection efficace du gouvernement. Désormais toutes les conventions intervenues entre les propriétaires fonciers et leurs colons qui stipulaient en faveur de ces derniers quelque franchise ou concession, soit qu'elles fussent conclues avec la communauté entière ou séparément par chaque habitant du village, deviendraient obligatoires pour les deux parties contractantes suivant les clauses et la teneur du contrat soumis à la protection du gouvernement. Ces conventions particulières auraient une telle force, qu'une fois acceptées par un propriétaire de bien fonds, elles seraient obligatoires pour lui de même que pour ses héritiers et les nouveaux acquéreurs ne pourraient y faire aucun changement ; respectivement les colons ne pourraient y déroger, ni se faire décharger des obligations auxquelles ils se seraient soumis de plein gré, suivant les clauses stipulées dans leur contrat. On établissait le principe que là où les rap-

ports de servitude n'existaient pas entre propriétaires et colons, on ne pouvait plus l'établir, si bien que les étrangers venant en Pologne ou les émigrants qui y retournent pourront se fixer librement sur les terres paysannes et fonder leurs rapports avec les propriétaires fonciers par des contrats débattus de bon gré, qui seront obligatoires pour les deux parties. Ainsi tout national ou étranger, dès qu'il mettra les pieds sur la terre de la République, pourra faire valoir librement l'industrie ou le commerce qu'il lui plaira d'exercer et cela sur toute l'étendue du territoire ; il pourra se fixer à son choix à la ville ou à la campagne ; il pourra arrêter à son gré et pour le temps qu'il voudra toutes les conventions qu'il jugera nécessaires relativement à l'établissement qu'il veut fonder (1).

Ce qui était le plus important dans toutes ces décisions, c'est la protection légale assurée aux paysans, et la création d'un tribunal référendorial où pouvaient être portées les causes des colons libres, même celles qui étaient dirigées contre les propriétaires fonciers.

Cette réforme, bien que partielle, présentait par rapport à l'état de choses ancien, un progrès énorme surtout quand on considère que la servitude continuait à subsister à cette époque dans la plupart

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. IV.

des États européens. Aussi certains auteurs ont-ils trouvé que les législateurs de la Diète de quatre ans, opérant un rapprochement entre les deux classes sociales jusqu'alors complètement isolées, ont donné un exemple digne d'avoir été imité par beaucoup de peuples. On ne peut pas s'empêcher de convenir que les modifications opérées par eux dans la question paysanne ont été une tentative sincère vers l'affranchissement d'une classe de la population dont on sentait la force et l'utilité pour le pays entier.

Différence caractéristique entre la réforme sociale de la Pologne et celle de la France. — Ce qu'il y a de très particulier dans la réforme sociale opérée par la Constitution du 3 mai 1791, c'est qu'elle n'a pas rompu avec les principes des classes. Elle confirma, au contraire, à la noblesse tous ses anciens droits et privilèges et déclara nettement que l'ordre équestre constituait la classe prééminente de la nation. Une grande partie de ces droits avait été étendue sur la bourgeoisie sans cependant l'assimiler complètement à la première; au point de vue économique, on établit une égalité presque absolue entre les deux classes; c'est surtout, quant aux droits politiques, qu'on laissa subsister une différence entre elles. Mais ayant donné l'évolution historique antérieure, il n'est pas certain que l'introduction d'une égalité complète entre la noblesse et la bour-

geoisie eut été salulaire pour l'État; ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que cette classe écartée des affaires publiques pendant les derniers siècles, manqua d'éducation politique; qu'elle ne pouvait l'acquérir que peu à peu dans l'avenir.

La Constitution du 3 mai 1791 choisit donc le chemin intermédiaire; sans établir une égalité totale entre les différentes classes sociales, elle les releva de leur situation opprimée, en assurant à chacun des moyens propres à aider leur développement; avec l'autonomie parfaite qu'elle restitua aux villes et la protection légale qu'elle assura aux paysans, elle a fait pour l'époque des améliorations appréciables. Ainsi la réforme sociale de Pologne différa de toutes celles opérées dans d'autres pays, non seulement par son fond, mais aussi par sa forme.

Tandis que dans d'autres pays, la lutte entre la noblesse et la bourgeoisie a duré des années entières, elle s'est réalisée, en Pologne, au bout de six mois; tandis qu'ailleurs on n'a pas pu la faire aboutir sans des bouleversements profonds, sans user de violences, elle s'est opérée, en Pologne, le plus paisiblement à l'aide d'une simple réforme législative. D'autre part, tandis que les bourgeois français ont basé leurs revendications sur les Droits de l'homme et d'autres principes proclamés par la Révolution, le titre sur lequel s'appuyaient les bourgeois de la Pologne était celui de l'ancienneté de leur régime municipal

antérieur. Les uns se sont fondés sur des axiomes abstraits, les autres sur le passé historique. On peut dire que les premiers argumentaient en philosophes, lorsque les autres plaidaient leur cause en juristes. Il est difficile de dire auxquels appartient la supériorité ; mais ces quelques traits que nous venons d'esquisser permettent de voir que la réforme sociale opérée en Pologne, tout en s'étant inspirée des idées occidentales, resta par son esprit, de même que par sa forme une conception purement nationale. C'est dans la réforme sociale que les législateurs de la Diète de quatre ans ont manifesté de la manière la plus éclatante leur sens politique et un esprit remarquable de modération qu'ils n'ont pas trahis, d'ailleurs, jusqu'au bout de leur œuvre.

E. — Vue d'ensemble sur la Constitution du 3 mai 1791

La Constitution du 3 mai 1791 se caractérise par un double trait : c'est d'abord une œuvre essentiellement positive ; elle est en second lieu le produit d'une évolution purement nationale.

D'une façon extérieure, elle n'apparaît que comme une des transformations dont étaient affectés tous les États européens du XVIII^e siècle ; le plus souvent, on la plaçait à côté du mouvement réformateur qui

se passait presque à la même époque en France.

Les deux grandes crises de la fin du ^{xviii}^e siècle, la misère du peuple et la banqueroute de l'État en France, la dissolution des forces du gouvernement et l'usurpation étrangère en Pologne ouvrirent les yeux aux deux nations ; le première se souleva contre le despotisme et la seconde contre l'anarchie. Elles marchèrent de concert vers une régénération de leur forme gouvernementale : la France, par l'Assemblée constituante ; la Pologne, par la Diète de quatre ans.

Mais une fois constatée cette analogie d'apparence, il s'agit de voir les différences fondamentales qui séparaient ces deux mouvements. Les efforts du parti réformateur en France étaient dirigés essentiellement contre les excès de la monarchie absolue ; aussi un des principes directeurs de sa révolution a été celui de la décentralisation du gouvernement au profit des droits individuels. Cette tendance vers l'émancipation de l'individu n'était, en France, qu'une réaction contre la centralisation à outrance qui s'y développa dans les deux derniers siècles de la monarchie absolue.

Rien de pareil en Pologne. On n'y avait aucunement besoin d'abolir les bases mêmes de l'absolutisme puisque celui-ci ne réussit jamais à s'implanter chez elle ; ce fut, au contraire, le morcellement de la souveraineté et une décentralisation exagérée qui occasionnèrent sa faiblesse. Aussi

la Pologne n'ayant point traversé les mêmes étapes historiques que les autres États, ne pouvait être affectée par un mouvement réformateur de la nature de ceux de l'Europe occidentale. C'est la raison qui explique pourquoi les principes de la révolution française n'y exercèrent qu'une faible influence.

Grâce à une évolution historique propre, la Diète de quatre ans ainsi que tous ses travaux législatifs se signalèrent par un caractère purement national. Il ne faudrait pas croire cependant que la Pologne de cette époque resta complètement isolée du mouvement général qui s'opérait en Europe vers la fin du XVIII^e siècle ; nous avons montré combien y avait été répandue la littérature politique française et combien toutes les classes s'y intéressèrent. Bien que celle-ci n'eût pas d'influence directe sur les réformes législatives opérées par la Diète de quatre ans, elle servit souvent d'inspiration heureuse aux réformateurs polonais.

Mais même la question sociale sur laquelle les théories françaises ont eu le plus grand ascendant y reçut une empreinte tout à fait originale et fut adaptée aux mœurs et aux besoins spéciaux du pays. Elle différa radicalement de la réforme sociale opérée en France, en ce qu'elle n'écarta point l'inégalité existant entre les diverses classes sociales en violant ainsi l'article 1^{er} des « Droits de l'homme » ainsi

conçu (1) : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ». D'autre part, la Constitution française du 3 novembre 1791 abolissait toutes les institutions qui étaient fondées sur l'inégalité de classe avec les titres qui s'y rattachaient.

Tout à l'inverse, la Constitution polonaise du 3 mai 1791 avait maintenu la supériorité de l'ordre équestre et le qualifia de premier défenseur des lois et des libertés. Non seulement on ne supprima point les titres de la noblesse, mais on permit largement de les acquérir aux simples bourgeois. Tandis que la Révolution française eut pour but de faire de toute la nation de simples citoyens, le progrès social en Pologne s'exprima par l'accès du plus grand nombre de ses habitants à la classe de la noblesse. Bien que la réforme sociale opérée par la Diète de quatre ans ne fût pas définitive, elle apporta de grandes améliorations en ce sens qu'elle releva les classes les plus opprimées en leur donnant la perspective d'un meilleur avenir. Il faut noter enfin qu'elle n'était point le résultat d'une insurrection des éléments révoltés de la nation, mais qu'elle fut opérée de bon gré par l'ordre privilégié de la noblesse en pleine possession de ses droits.

C'était l'œuvre propre de la classe dirigeante qui abdiqua un grand nombre de ses prérogatives au pro-

1. Article 1^{er} des *Droits de l'homme* (De la Croix, *Constitutions européennes*, p. 343).

fit des autres habitants de la République devant le danger de l'État menacé. La réforme sociale s'opéra donc en Pologne non pas sous la pression des événements extérieurs, mais de plein gré et ne fut inspirée que par le sentiment du bien public (1) ; c'est ici que réside son caractère distinctif.

On se demande souvent si la Constitution du 3 mai 1791 a été faite par une révolution. Il est difficile de soutenir l'affirmative ; en tout cas, si on l'admettait à la rigueur, il faudrait convenir qu'elle différerait profondément de toutes les autres. Elle se passa non seulement sans violences mais elle n'occasionna aucun désordre intérieur et s'acheva à l'aide d'une simple réforme législative. Elle consolida le pouvoir de l'État en réglant d'une façon précise les attributions du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et accrut ses forces par le relèvement des classes les plus opprimées de la nation. Si on pouvait lui faire un reproche, a dit un auteur, c'est peut-être celui-ci que cette transformation n'était pas assez révolutionnaire dans la réalisation de certaines de ses réformes (2). » C'est précisément ce caractère pacifique de cette révolution qui lui valut

1. Br. Zaleski, *Correspondance nationale de Stanislas-August de 1789-1792* (*Annuaire de la Société historico-littéraire*, 1870-1872, p. 352).

2. Popiel, *l'Avènement et la chute de la Constitution du 3 mai 1791*.

une admiration universelle dans tous les pays étrangers et surtout en Angleterre. Elle eut aussi ce rare privilège d'avoir des disciples également zélés parmi les partisans de la Révolution française et parmi ses ennemis les plus implacables (1). Nous reproduisons ci-dessous un témoignage authentique de l'époque (2).

L'œuvre de la Diète de quatre ans ne fut pas celle d'un bouleversement, mais d'une lente évolution ; ainsi la forme de l'ancien État et même certaines de ses institutions furent conservées par elle, toutes les fois que leur amélioration était possible.

Cependant la constitution originaire péchait par un double défaut : la faiblesse du gouvernement et l'inégalité choquante entre les diverses classes sociales. C'est à ce double point de vue que la Constitution du 3 mai 1791 réagit d'une façon efficace par la création d'un organe central de l'État et en assu-

1. Sorel, *l'Europe et la Révolution*, t. II, p. 215.

2. « Il me parut que l'on avait assez bonne opinion de notre révolution tant en Angleterre qu'en France, et dans la partie de l'Allemagne que j'ai traversée ; mais j'observerai pour la France quelque chose d'assez singulier ; l'on sait que l'esprit de parti y est poussé à l'excès et tout ce qui porte le caractère de la modération ou de l'impartialité est aussitôt rejeté par les deux partis ; mais il n'en est pas de même pour notre révolution : on se la disputait ; les aristocrates disaient que nous leur appartenions parce que nous avions conservé la noblesse ; la démocratie nous revendiquait parce que nous avions admis le tiers (Lettre d'un patriote polonais sur les travaux et les tendances de la Diète constituante à la rédaction du *Journal hebdomadaire de la Diète* [*Annales pol. Chołzko. M. N. S. Musée pol. Rapperswył*]).

rant désormais la protection légale à tous les habitants de la République. Mais elle n'a pas hésité à rompre radicalement avec certaines d'entre elles qui lui parurent incompatibles avec le gouvernement moderne qu'elle établissait. C'est ainsi qu'on vit disparaître à la fin de la Diète de quatre ans toutes les pièces caractéristiques du régime féodal, telles que : les libres élections, le *liberum veto*, les confédérations et l'irresponsabilité des ministres, pour ne citer que les principales,

La nouvelle constitution de Pologne, tout en maintenant l'ancien principe de la dualité des Chambres législatives, en modifia quelque peu leurs attributions primitives. Tandis qu'elle ne laissa au Sénat qu'un pouvoir plutôt nominal, elle fit de la Chambre des nonces l'organe par excellence de la souveraineté législative. Sur ce point, elle ressemblait à celle de la France qui considérait l'assemblée législative comme le sanctuaire de la souveraineté nationale et ne reconnaissait au roi qu'un veto suspensif. La constitution polonaise déclara pour la première fois que les nonces envoyés à la Diète « réunissant dans leur personne le dépôt sacré de la confiance publique, doivent être envisagés comme les représentants de la nation entière, tant pour ce qui concerne la législation, que pour ce qui a trait aux besoins de l'État, en général » (1). Nous trouvons une disposi-

1. Constitution du 3 mai 1791, chap. VI.

tion analogue dans celle de la France. Il y est dit : « les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière (1). »

Une dernière analogie qui nous est suggérée par le rapprochement de ces deux textes, c'est que la constitution polonaise du 3 mai 1791, de même que celle de la France du 3 novembre 1791, ne fut point mise en pratique; l'une empêchée par les événements politiques ultérieurs, l'autre par les suites des circonstances révolutionnaires.

En France, on avait construit la nouvelle forme du gouvernement d'après un modèle abstrait. C'était, suivant un auteur anglais, une révolution des doctrines et des dogmes théoriques (2). Tout au contraire, la constitution polonaise était une œuvre essentiellement positive et rationnelle; elle était affranchie de tout esprit doctrinaire et ne visait que les améliorations indispensables pour maintenir la vitalité de son gouvernement.

En effet, nous avons essayé de faire voir que son introduction en Pologne était une question « d'être ou de ne pas être de la nation »; ce fut donc à proprement dit une réforme conservatrice de son

1. Constitution française du 3 novembre 1791, section III, art. 7 (De la Croix, *Constitutions européennes*, t. III, p. 360).

2. « It is a revolution of doctrines and theoretic dogmas ». (Burké, *Thoughts on French affairs*, Works, vol. VIII, p. 13.

existence, puisqu'elle fut entreprise en vue de sauvegarder l'intégrité et la souveraineté de l'État. On pourrait appliquer d'une façon textuelle à la Révolution de la Pologne ce que Guizot avait dit à propos de celle de l'Angleterre de 1688 : « C'est la gloire de cette révolution d'avoir été un acte de pure défense et de défense nécessaire ; elle n'aspira point à changer les bases de la société ; elle revendiqua et maintint une foi, des lois, des droits positifs dans lesquels se renfermaient ses prétentions et ses pensées. Elle accomplit une révolution fière à la fois et modeste (1). »

Ces deux révolutions, celle de la Pologne et celle d'Angleterre avaient ce trait commun qu'elles étaient toutes les deux des événements inspirés par le besoin d'une restauration nationale. Aussi la Diète de quatre ans fait-elle époque dans la législation polonaise comme celle d'une véritable restauration inaugurée par l'avènement de la nouvelle forme constitutionnelle et fut considérée comme le premier acte de la Pologne moderne (2). Bien que formée sous le nœud d'une confédération, elle eut toujours le plus grand souci de la légalité ; et il n'est pas très fréquent de voir une assemblée législative qui respectât aussi rigoureusement que celle-ci la

1. Guizot, *Histoire de la Révolution d'Angleterre*, t. I, p. 101.

2. Finkien, *la Constitution* du 3 mai 1791.

liberté de la parole et celle d'opinions opposées (1). La constitution du 3 mai qui introduisit des améliorations sensibles dans tous les domaines du gouvernement ne prétendit point à la perfection ; de l'aveu même de ses auteurs, les réformes qu'ils introduisirent n'étaient pas les meilleures, mais ils s'en contentaient pour le moment, car elles étaient les plus aptes à répondre aux besoins du pays. En effet, chaque nation ne peut prétendre qu'à la constitution qu'elle est capable d'appliquer et qui répond au niveau de son développement ; autrement elle serait condamnée à rester lettre morte. Aussi est-il impossible de juger de la bonté d'une constitution d'une manière abstraite comme l'ont fait certains auteurs (2) ; étant destinée à un usage essentiellement pratique, il faut voir avant tout si elle est propre à sauvegarder la souveraineté de l'État et si elle peut y recevoir une application exacte. Il est incontestable que, à ce point de vue, la nouvelle Constitution de la Pologne ne laissait rien à désirer. C'est en ce sens qu'on a pu dire que la Constitution n'était pas seulement un idéal, mais la constatation d'un fait ; et si elle se

1. Popiel, *Avènement et chute de la Constitution du 3 mai 1791*, p. 18.

2. De la Croix, *Constitutions européennes*, t. III, p. 282. « Cette Constitution (3 mai 1791), bien que moins bonne que la nôtre, a frappé les esprits comme un coup de lumière.

prêtait mal à l'application pratique, elle n'avait point véritablement d'existence réelle (1).

On peut affirmer, bien que cela paraisse un peu paradoxal à première vue, qu'une des grandes qualités de la Constitution polonaise consistait précisément en ce qu'elle n'était pas trop parfaite. Cette vérité n'a pas échappé aux législateurs de la Diète de quatre ans ; c'est avec sagesse qu'ils ont renoncé à une forme de gouvernement idéal pour donner à la Pologne celle dont elle avait besoin à cette époque. Voici ce qu'ils disaient eux-mêmes à ce sujet : « Nous ne publions pas les lois les meilleures au point de vue théorique, mais celles qui sont pratiquement les plus utiles aux Polonais, en laissant le champ libre à toutes les améliorations futures de la législation (2). »

La Constitution du 3 mai 1791 a été parmi les transformations successives de la Pologne, la plus considérable, puisqu'elle embrassait à la fois tous les domaines de l'État ; elle réussit dans son ensemble à réorganiser entièrement l'ancien édifice de la féodalité, en lui substituant un régime de gouvernement moderne ; c'est en cela qu'elle présente un exemple unique dans le droit public polonais. A la place de la

1. *A constitution is not only a thing in name, but in fact ; it is not a ideal, but a real existence, and wherever it cannot be produced in a visible form there is none at all. (Payne, Comparative Display of the different opinions of the most distinguisher British Writers on the subject French Revolution).*

2. Kollataj, *l'Avènement et la chute de la Constitution du 3 mai.*

République aristocratique, on vit apparaître avec elle une forme de gouvernement qui se rapprochait le plus de la monarchie constitutionnelle fondée sur une représentation nationale plus large qu'à l'origine, sur la royauté héréditaire et sur le principe de la séparation des pouvoirs.

Au nombre des règles essentielles du gouvernement parlementaire, elle introduisit la responsabilité ministérielle et fit reposer le régime représentatif sur la base moderne d'après laquelle chaque député était le représentant de la nation entière. Sans avoir formulé les « Droits de l'homme » dans un chapitre particulier, elle n'en méconnaissait aucun qui était essentiel à l'exercice de la liberté individuelle. C'est ainsi qu'elle garantissait à tous les citoyens le droit de la sûreté personnelle et celui de la propriété privée ; parmi les libertés elle consacra la liberté de la parole, celle d'écrire et d'imprimer, de même que la tolérance religieuse. Mais ce qui fait le mérite majeur de cette constitution, c'est qu'elle offrit à la Pologne un gouvernement fort et capable de soutenir son indépendance nationale. Elle répondait aussi aux exigences primordiales de toute bonne organisation politique dans laquelle les trois pouvoirs étaient conçus de cette manière que chacun d'eux, tout en constituant une autorité énergique, n'était par exercé arbitrairement par ses titulaires.

C'est ainsi qu'on arriva à combiner la forte

unité de la République avec le maintien des droits individuels, ce qui est de l'essence de tout régime constitutionnel moderne. La nouvelle constitution, en créant un organe central du gouvernement, contribua à soutenir cette unité et à donner tous les pouvoirs publics un appui solide. Il est rare de trouver une forme de gouvernement dans laquelle le pouvoir exécutif soit aussi énergique et en même temps si protecteur de la liberté individuelle que celui qui fut établi par la constitution du 3 mai 1791. Peut-être, si on la compare aux institutions de certains États contemporains, on y trouverait des lacunes quant à l'application des principes démocratiques jugés aujourd'hui comme fondamentaux des organisations modernes ; mais quand on la mit à côté de la constitution antérieure de la Pologne, il faut convenir qu'elle manifestait un progrès réel dans sa législation. D'autre part, celles-ci se justifiaient en partie par ce fait que les réformateurs de cette époque n'accomplissaient pas précisément tout ce qu'ils pouvaient dans les circonstances politiques au milieu desquelles ils se trouvaient. Mais ils ne mettaient aucune entrave à son amélioration dans l'avenir ; bien mieux, ils laissaient à leurs successeurs le moyen de perfectionner l'œuvre commencée, puisqu'ils stipulaient d'une façon expresse, dans le texte même de la nouvelle constitution, que la forme du gouvernement de la République pourrait être

revisée tous les vingt-cinq ans. C'est sa souplesse jointe à sa grande stabilité qui ont rendu immortelle l'œuvre législative de la Diète de quatre ans. Cette constitution n'a été précédée que par un petit nombre de modèles étrangers.

Elle a été la plus ancienne parmi celles des temps modernes à l'exception de celle de l'Amérique du Nord.

C'est à ce titre que la constitution du 3 mai 1791, plus célèbre que connue, mérite d'occuper le rang parmi les monuments législatifs les plus importants de la fin du XVIII^e siècle.

Vu : le Président de la thèse,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

DOCUMENTS INÉDITS

DE LA COLLECTION DE AUCKLAND'S PAPERS
BRITISH MUSEUM

Warsow, 31 may 1791.

Auckland's Papers, n° 1 (1).

My Lord

An Sunday last an answer was received by this Polish Majesty from the King of Prussia to the letter announcing to him the event of 3rd instant and this Polish Majesty has assured us that their answer which in substance in the same with the deposit sent upon the same occasion to the Prussian chargé d'affaire here and read in the Diete was perfectly cordial and satisfactory.

It is the acquiescence of the Comity at large to this charge of the Government be unexpected and extraordinary the approbation of this Prussian Majesty (et it be true) must be no less so, as two years ago only he was of the opinion nothing could be more contrary to his interests than the establishment of the hereditary succession in Poland ; and

1. M. N. S., n° 5. *Auckland's Papers* (Brit. Museum).

inverd the expression assimilas sentiments meat Berlin al
that hime has instantly bem uppermost hi my mind and
made me apprehensive per the effects of the would le pha-
sure.

The last dispatches from the Pol. Min. at Petersburg
reports according to the marechal Potocki that the Empress
received the account of the Revolution with apparent un-
concern but that the Prince Potemkine could not conceal His
dissatisfaction of it. The thru Palatinates of the Plovince of
Steal Polured considered Lutherto as most nufriendly to the
Hereditary succession hare resolved upon seuving an address
of thanty and felicitation to the hing and the states and as yet
shane Leard hic of one formal protest aqoinst what passer
on the 3rd instant; thal .e Prince. Chartoryski Stohiste
who diel ans that the innovation mude on that day in the
ancient form of Government were nol only subbessive I
Liberty of every Pole, sut were effected without the Xuow-
ledge of the Nation and in direct opposition to its wistes as
appared in the late Dietines by u majority of nine to one.

D. HURLY
(fragment)

AUCKLAND'S PAPERS (I), n° 5

Berlin, le 25^e mai 1791.

Les affaires ne sont plus systématiques aujourd'hui, mais je
trouve qu'on les fait d'une manière subordonnée si je puis

I. M. N. S., n° 5, *Auckland's Papers* (British Museum).

m'expliquer ainsi. Ce cabinet n'a pas de chef encore. On discute avec assez d'ordre la conduite de Votre Majesté, mais pour la prévention on prévoit que les conséquences ne sont pas choses possibles, parce que le chef qui doit se charger de ce travail n'est pas destiné. Dans le fait, jusqu'ici, c'est M. de Berhoffwerder, mais il ne peut pas y donner toute la suite et attention nécessaire. En attendant, M. de Nishberg cherche par tous les moyens possibles à conserver son ancienne direction; il escamote des dépêches, en dresse seul, ses collègues le surveillent, mais le vieillard est rusé et violent. Le système de la Prusse est de finir le moins mal possible et le plus tôt avec la Russie, de s'allier avec l'Autriche, tant peut-être par règne tout ce qui est nouveau plaît que pour dissoudre les liens des cours de Pologne et de Vienne.

Pour avancer ces objets on renonce à Dantzig, mais même on ne fera pas vis-à-vis des Polonais aucune mesure qui peut-être dans ce moment serait nécessaire. Effectivement on est au désespoir de la régénération de ce pays que l'on désirait voir retomber dans la première nullité. Je conviens très volontiers que celle-ci s'arrangeait mieux aux intérêts de la Prusse, mais aussi il est difficile, sinon impossible, de faire ce qui est fait. On devait donc, en faisant bonne mine, tirer au moins le meilleur parti des circonstances.

Peut-être aussi que le pape autorisé à croire que la légèreté de la Pologne, son inconséquence, empêcheront de finir l'ouvrage commencé d'une manière stable. Enfin, on aime les palliatifs, attendant une occasion de bénéficier du tems pour renverser ce qui est fait. Je crois que le cabinet de Vienne

prendra une autre marche, et comme je le crois moins délicat que celui-ci, il pourrait bien réussir en Pologne aux dépens de la Prusse.

Je ne vous cache point que j'ai été très surpris du retour de M. le chancelier Matachowski. Le ministre nommé pour les Affaires étrangères est un homme de mérite, mais cependant médiocre. Ensuite, quoiqu'on le dise honnête, il est plutôt Russe que neutre. Les sentiments de M. de Branicki ne sont pas équivoques ; voilà donc avec le chancelier trois partisans de la Russie. Cela est inconséquent, à moins que ce ne soit avec finesse momentanée de M. Potocki. Il a voulu peut-être faire placer des gens, qui après avoir été dans le ministère, ne pouvaient plus décemment se permettre aucune démarche en désapprobation de la nouvelle Constitution, sans cela je regarderais la conduite actuelle comme d'un très mauvais augure.

Si l'Électeur de Saxe continue encore à être indécis et à demander des explications qui feraient croire qu'il pouvait encore refuser, je n'y crois pas et pense que c'est une grimace vis-à-vis de ses sujets et de ses frères, mécontents d'être exclus de la succession.

L'unique moyen d'envisager la Révolution de Pologne comme une marche de bien pour la Prusse est celui-ci : les Polonais avaient amélioré leur condition. Ils avaient fixé une armée de 60.000 hommes. Le parti russe commençait à se relever : s'il réussissait, la Pologne était perdue pour la Prusse et les moyens aussi qu'elle avait depuis dirigés contre celle-ci. La Révolution a cassé le cercle au parti russe et si la Russie sait

dans ce moment-ci en profiter, elle peut même influer sur le choix du mariage de l'Infante, mais si on le néglige, alors sans doute la Révolution est plus un mal qu'un bien.

AUCKLAND'S PAPERS, n° 37 (Manuscript)

Milord (1),

Je continue toujours mes attentions pour Votre Excellence. Comme je viens de recevoir des nouvelles importantes en ce qui regarde la Pologne, j'ai l'honneur de vous les communiquer incessamment.

A la suite de la Révolution, on a décrété tous les règlements, en un mot toute l'organisation de la Diète qui provoque un projet volumineux étant adaptée à la nouvelle Constitution. Passé unanimement, on a fixé le nombre des sénateurs, on a circonscrit leur nomination, c'est-à-dire le roi aujourd'hui les nommera sans restriction selon le *Pacta Conventa*. Mais les rois héréditaires les nomment aussi, toutefois les diétines respectives leur présentent deux candidats pour chaque place vacante et le roi nommera un des deux.

On a organisé aussi un tribunal suprême pour les princes d'État et on a spécifié ces crimes.

Le roi a déjà nommé le Conseil de surveillance appelé en polonais *Strar*. Il a rempli toutes les places vacantes dans le ministère.

Ce qui regarde les Affaires étrangères, nous n'avons plus

que la *députation* qui fut parasitisme ; mais le roi a nommé déjà un ministre pour les Affaires étrangères, M. le comte Chreptowicz, *vice-chancelier de Lithuanie*.

Le comte Matachowski, grand chancelier de la couronne, qui s'était démis de sa charge par mécontentement de venir à l'invitation de la Diète, a repris son poste et est nommé dans le Conseil comme ministre de l'Intérieur et de la Justice.

Enfin, on a lu en pleine Diète la conférence tenue avec M. le comte de Sottz, chargé d'affaire de Sa Majesté prussienne, qui a évoqué les sentiments amicaux du roi son maître envers la République à l'occasion de sa nouvelle Constitution.

Voilà l'extrait de ses nouvelles qui finissent par m'avertir de l'allégresse et de l'aquiescement général.

J'ai l'honneur d'être, avec la plus haute considération,

Milord, de Votre Excellence,

Le très humble et obéissant serviteur

MIDDLETEN

Le 29 mai 1791.

Dimanche.

Pour son Excellence

MILORD AUCKLAND

AUCKLAND'S PAPERS (I) (manuscript)
(British Museum) Add 34441.

NOTE

Les soussignés n'ont pas manqué de rendre à l'État un compte fidèle des délibérations qui ont successivement fait

I. M. N. S. Add. 34441. *Auckland's Papers* (British Museum).

l'objet des conférences qu'ils ont eû l'honneur de tenir avec M. le comte de Chartoryski, général de Podohi et M. le comte de Matachowski, envoyé extraordinaire de Sa Majesté le Roi de la République de Pologne.

Son Altesse Sérénissime Comte, avec la plus grande sensibilité que les éclaircissements qu'ils ont donnés sur les affaires en question constituent des preuves réitérées des sentiments précieux d'attention et de confiance du roi et de la nation polonaise pour sa personne et les témoignages en ont été rendus par MM. les commissaires polonais d'une manière si intéressante et si flatteuse qu'elle n'a pu qu'ajouter à la satisfaction et à la reconnaissance de l'État.

Les soussignés ont, de leur côté, eu l'avantage d'observer dans le cours de ces délibérations que MM. les commissaires polonais ont rendu parfaitement justice aux motifs qui ont porté Son Altesse Sérénissime Électeur à leur faire communiquer ces doutes que divers points de la Constitution de la Pologne ont fait naître tout comme ils ont tâché de lever ces doutes avec cette loyauté qui leur est propre et par tous les argumens dont ces objets pourraient être susceptibles.

Sans entrer en discussion ultérieure à l'égard de ces arguments, les soussignés doivent se borner en ce moment à ajouter aux remarques communiquées précédemment les observations puissantes comme les résultats de l'opinion que l'Électeur se trouve en état de fixer sur cette importante affaire après avoir mûrement pesé les éclaircissements que MM. les commissaires ont bien voulu donner.

1

Une des prémisses et des plus essentielles, considérant qu'en conséquence ils ne peuvent manquer de leur présenter, est celle qui regarde les relations politiques de la Pologne avec ses trois puissances voisines.

L'on croit que, sans porter atteinte à la dignité et à l'indépendance de la République, on ne pouvait se dissimuler que les progrès de son bien-être actuel et la constance de la prospérité sont intimement liés aux dispositions des trois puissances envers la Pologne et qu'avant d'être bien assuré des sentiments de ces cours à l'égard du changement de la forme du gouvernement de la Pologne et surtout de la succession héréditaire au trône qu'on destine à Son Altesse Sérénissime Électeur, elle ne saurait prendre aucune détermination décisive.

II

Quand même les explications données par MM. les commissaires polonais pour infirmer les doutes sur la légalité obligatoire à la nouvelle constitution laisseraient encore quelques incertitudes, il paraît d'autant moins nécessaire de s'y arrêter que la nation venant d'être informée par l'universel public pour les diétines des changements arrivés dans la forme de son gouvernement, on ne tardera pas d'avoir des preuves non équivoques de son opinion.

III

Les sentiments de loyauté scrupuleuse de l'Électeur qui lui ont acquis la confiance précieuse d'une illustre nation n'admettent pas d'incertitude sur les principes des doutes formés relativement aux limites que la nouvelle Constitution a fixés aux pouvoirs législatifs et exécutifs et rendent impossible le soupçon qu'ils puissent être motivés par le devoir d'étendre l'autorité royale à un point incompatible avec le système et la base du gouvernement de la République, mais ces mêmes sentiments de l'Électeur qui ne s'alarment point des précautions par lesquelles a cru devoir se prémunir contre des abus possibles de l'autorité le peuple, le rendent scrupuleusement attentif à tout ce qui peut intéresser sa conscience et ne lui permettront jamais de subordonner sa conviction et la faculté d'empêcher le mal à la décision d'une formalité quelquefois dépendante du hazard et de l'intrigue.

Ces considérations déterminent Son Altesse Sérénissime Electeur à regarder comme absolument nécessaire à l'accomplissement des devoirs du futur successeur au trône le droit de casser les lois, d'arrêter des Diètes tant ordinaires qu'extraordinaires ou constitutionnelles. De sorte qu'aucune décision de la Diète n'ait force de loi ou d'arrêté sans le consentement du roi, lequel ne dépendra que de sa conviction. Les décrets de presse feront un objet des arrêtés de la Diète ; ce qui les regarde se trouve également compris dans ce qui vient d'être dit touchant le droit de sanctionner ? »

IV

De l'application de ce même principe, il doit suivre nécessairement que le roi doit être autorisé à faire négocier par les ministres de la République toutes sortes de traités et conventions avec les puissances étrangères et surtout à MM. les commissaires de Sa Majesté le roi de la République de Pologne se rappellent l'observation que les sous-signés furent chargés de mettre sous leurs yeux relativement au cas où ils ne trouveraient pour Mademoiselle la Princesse, fille de l'Électeur, un établissement indépendant de la succession au trône de Pologne. MM. les commissaires ayant senti que ce cas ne saurait être compris dans la disposition de l'article 7 de la Constitution qui demande le consentement des États pour le mariage de Mademoiselle la Princesse, il ne peut y avoir de doute sur le sens dudit article.

V

A cette occasion les commissaires ne doivent pas omettre de répéter le désir de l'Électeur que dans la supposition qu'on puisse parvenir à combiner les intérêts de la Pologne avec le bonheur et la sûreté de la Saxe et dans le cas que Son Altesse Sérénissime Électeur ne laissât pas des descendants mâles, la succession au trône fut restituée aux Princes de sa famille préférablement à Mademoiselle la Princesse sa fille, souhait qui paraît être même essentiel à la tranquillité constante de la Pologne.

VI

MM. les commissaires de Pologne ayant donné à connaître que la Diète s'occupera de suppléer d'une manière satisfaisante à ce qui paraît manquer encore aux dispositions relatives au cas de la régence. Les soussignés ajoutent seulement que les principes de l'Électeur ne lui permettent point de se relâcher sur le point que le soin de l'éducation des Princes royaux de la Pologne dont le choix du gouvernement et le plan à suivre font une partie essentielle soit réservé uniquement au père et à son défaut à la Reine-Mère ou aux plus proches parents.

VII

Comme en conséquence des éclaircissements donnés par MM. les commissaires polonais il est à prévoir que les réglemens militaires qui restent à faire préviendront les inconvénients qui pouvaient causer les dispositions de l'article 11 de la Constitution concernant l'armée nationale et les soussignés se bornent à réitérer la disposition faite par eux de conserver l'ancien usage à l'égard du serment à prêter au roi et à la République pour obvier aux parties fâcheuses qui pourraient avoir une interprétation arbitraire au mot *nation*. D'ailleurs, comme d'après l'explication que MM. les commissaires de Pologne ont donnée, l'obligation apparente d'user des dispositions de l'article 7 de la Constitution le vrai sens de ce passage réserverait à la nation le droit de demander

le changement des commandants de l'armée que le Roi aurait nommés en temps de guerre. Les soussignés doivent encore ajouter l'observation qu'il paraît être de la plus grande importance de prévenir que l'honneur et les intérêts du roi et de la République ne soient exposés à des suites dangereuses si jamais l'esprit de cabale eut influé sur une pareille demande et ils se flattent que la sagesse de la Diète lui en indiquera les moyens à l'occasion des réglemens militaires qu'elle votera encore.

VIII

M. le comte de Matachowski, ministre du roi de la République, s'était offert à faire part des réglemens que la Diète a décrétés en dernier lieu à la suite de la communication qu'il a déjà faite d'une partie de ceux qui ont paru depuis le 3 mai de l'année passée. Son Altesse Sérénissime Électeur recevra avec plaisir et intérêt la communication authentique non seulement des réglemens conflits, etc., déjà arrêtés et qui n'ont pas encore été communiqués officiellement, même aussi de ceux qui n'ont pas encore été publiés par la suite et particulièrement de ceux qui regardent les militaires et la nomination aux charges civiles.

IX

MM. les commissaires polonais voudront bien se rappeler que dans les délibérations qu'ils ont eues avec les soussignés,

il fut entre autres questions des doutes que feraient naître quelques dispositions de la nouvelle Constitution, lesquelles quoique salutaires en elles-mêmes pourront, dans leur application, porter atteinte aux droits bien acquis d'un tiers.

Sans entrer dans les détails de ces dispositions ni vouloir en faire l'examen, l'Électeur a cru devoir, à son amour de la justice, d'ordonner aux soussignés à répéter très expressément à cette occasion les déclarations qu'il ne saurait s'engager à faire exécuter, loi ou arrêté quelconque qu'il ne trouverait pas entièrement conforme à la justice ou que ces circonstances auraient rendus tels après leur établissement.

X

Les soussignés ayant rendu compte à l'Électeur que MM. les commissaires polonais avaient donné à connaître relativement à quelques points pris en délibération que les *Pacta Conventa* on pourrait convenir de certaine modification de la Constitution. Son Altesse Sérénissime Électeur a observé que comme d'après l'article 7 de cette Constitution chaque roi doit s'engager par serment de s'y confirmer en tout, il s'ensuit que les objets relatifs à la Constitution devraient être réglés d'une manière satisfaisante avant qu'il puisse être question d'une négociation sur les *Pacta Conventa*. L'Électeur se croit d'autant plus fondé à manifester ce désir, que jusqu'à présent toute son attention s'est portée sur des objets relatifs à la Constitution de la Pologne, aux devoirs et obligations que la Constitution lui ferait contracter

et à la possibilité de les remplir. Son Altesse Sérénissime Électeur a subordonné jusqu'ici à ces considérations tout ce qui pouvait regarder ses convenances personnelles et, ce qui n'est pas moins digne de la sollicitude, l'examen même de la question. De quelle manière l'acceptation à la succession éventuelle au trône qu'on lui destine pourrait être combinée avec le bonheur et la sûreté de ses États héréditaires, c'est ce qui doit faire un objet essentiel de la négociation sur les *Pacta Conventa* et que l'Électeur sera disposé à entamer lorsqu'il aura acquis une certitude satisfaisante des sentiments des trois puissances et l'opinion générale de la nation et de la détermination de la République d'accéder à celle de Son Altesse Sérénissime Électeur sur les objets relatifs à la Constitution.

Signé : LE COMTE DE SOPIZE

BARON DE GUTCHMID

Dresde, le 17 février 1799.

AUCKLAND'S PAPERS, no 37 (1)

Suite de la révolution de Pologne

A la séance de la Diète du 16 mai, le règlement futur des Diètes a été signé à l'unanimité et à la séance du 17 on a lu ce que le comte Soth a été chargé de dire ici, une preuve des sentiments amicaux du Roi son maître envers la République à l'occasion de la nouvelle Constitution.

1. M. N. S. 34441, *Auckland's Papers* (Brit. Mus.).

M. Skorkowski a fait un discours très virulent contre la révolution en déplorant de ne s'être pas trouvé présent à Varsovie lorsqu'elle s'est faite et il a ajouté ironiquement qu'on ne devait pas s'étonner de l'approbation du roi de Prusse puisque ce prince savait apparamment d'avance le projet de la résolution concertée sans doute avec lui. Plusieurs membres de la députation des affaires étrangères ont assuré le contraire ; le général Soweroski a fait un discours très raisonné en réponse aux autres articles du discours de M. Skorkowski.

Ensuite, le roi a pris la parole et a dit : Le *Pisair* (ou le grand notaire) Driedussycki a en main un billet du comte Soth écrit le soir même du jour de la révolution dans lequel il lui marque d'une manière sensible la surprise de ce que l'on a fait un mystère du projet de cette révolution à son maître allié de la Pologne.

Quant à tout le contenu du discours de M. Skorkowski, je dirai seulement que si je le connaissais moins, si j'honorais moins son caractère je pourrais penser qu'il a parlé exprès d'une manière si provoquante pour que le ressentiment de la Diète le porte à quelque acte de vigueur contre lui afin de donner à tout autre ouvrage salutaire une apparence de persécution et de tyrannie ; si M. Skorkowski ou tel autre pouvait avoir une pareille intention : chose que je ne dois pas croire d'aucun des membres vertueux de cette Diète. Il devait être détrompé par la manière également douce, civique et confiante, en la bonté de sa cause, avec laquelle la Diète procède. Mais si cela était que quelqu'un osât tenter le renver-

sement de ce qui a été fait le 3 mai et confirmé par l'unanimité du 5, il peut être sûr que la République trouvera en elle-même la force nécessaire pour détruire tout projet audacieux contraire aux déterminations immuables de notre Diète confédérée.

M. Skorkowski n'a pas répliqué : et dans cette séance les ministères vacants ont été remplis. Le Strar ou Conseil de surveillance a été nommée par le Roi après que la lecture a été faite de la réponse du chancelier Matachowski qu'il va reprendre son emploi ; il doit revenir le 21 du courant.

Les membres de ce Conseil sont le prince primat et en son absence le prince évêque de Cracovie, Truski ; le grand maréchal Potocki comme ministre de la Police et de l'Intérieur : le grand général Branicki comme ministre de la Guerre et le vice-chancelier Chreptowicz comme ministre des Affaires étrangères. Le trésorier Ostrowski comme ministre des Finances. Le maréchal de la Diète Matachowski assistera au Conseil de surveillance jusqu'à l'élection du maréchal de la Diète future. Le maréchal prince Sapieha y assistera aussi par une exception particulière en faveur de son emploi de grand maréchal de cette confédération qui doit être la dernière.

La députation pour les Affaires étrangères ayant fini ses fonctions va être examinée et acquittée de sa gestion selon l'usage et n'existera plus à l'avenir ; ce département appartiendra à un ministre. Le règlement des jugements comitiaux ou de la Diète a été discuté et accepté à l'unanimité, ce qui consolide pleinement l'œuvre de la Révolution.

Le tribunal suprême de Lublin où le Corps d'avocats fut au commencement mécontent de la Révolution vient de nommer trois députés de ses membres pour assurer la Diète de l'obéissance de cette Cour de justice à l'acte de la Révolution.

AUCKLAND'S PAPERS (1) Add 34441 (British Museum)

Résumé des observations sur la nouvelle Constitution de la Pologne communiqués par Son Altesse Sérénissime Électeur aux commissaires polonais.

Son Altesse Electeur a considéré :

I. — La nouvelle forme constitutionnelle de Pologne par rapport aux liaisons publiques de ce royaume avec les trois principaux voisins.

Principalement le traité conclu entre la Russie et la Pologne le 13/20 février 1768 fondé sur le traité de 1686.

L'article séparé 2^d du traité de 1768 confirme l'ancienne forme du gouvernement, surtout la libre élection des rois en rejetant pour toujours la succession héréditaire. Les lois cardinales qui expriment cette détermination ne pourront selon cette stipulation être abolies dans aucun tems sous aucun prétexte et pas même par l'unanimité.

Quatre articles présentés par les ministres de Vienne, de Pétersbourg et de Berlin à la députation des États pendant la Diète de 1775 et insérés dans le traité de garantie fait entre la Russie et la Pologne considèrent la couronne de la

1. M. N. S., n^o 37, *Auckland's Papers* (British Museum).

Pologne comme élective à perpétuité et l'établissement du Conseil Permanent comme une loi immuable à jamais. La note du comte de Stackelberg du 5 novembre 1788 proteste contre toute infraction à cette forme de gouvernement en se fondant sur l'acte de garantie du traité de 1775.

Son Altesse Electeur demande si la République ne jugeait pas nécessaire de s'assurer de l'acquiescement des trois cours à la nouvelle Constitution d'une manière qui ne compromet point sa dignité et son indépendance.

II. — Il se présente à l'Électeur des doutes sur la légalité de cette Constitution. A-t-elle été décrétée ou sanctionnée sinon à l'unanimité comme l'indique le titre de l'imprimé, du moins par une majorité de voix suffisante des sénateurs et hommes légalement constatée? L'abrogation des lois cardinales, le changement total de la forme de gouvernement peut-elle être discutée par une Diète confédérée, ou ne devait-elle pas l'être par une Diète libre extraordinaire précédée des diétines usitées.

La Diète actuelle confédérée n'aurait-elle pas dû convoquer des diétines extraordinaires pour consulter la nation sur ces changements? Ainsi que dans les universaux du mois de septembre 1790, on en avait usé pour pressentir la nation sur la nomination d'un successeur au trône du vivant du roi.

La protestation de différents palatinats contre la succession héréditaire semble infirmer la légalité de la nouvelle Constitution ; sur ce point, les nonces qui ont voté pour la succession héréditaire ne s'étant point conformés en partie

aux sentiments des diétines précédentes et aux instructions de leurs commettants.

III. — On observe quant au début de l'acte de la Constitution que les mots : *par la volonté de la Nation* présentent, quant à la Nation, son sens trop vague dans des cas où il ne peut être question que du Sénat et de l'ordre Équestre.

IV. — Cette remarque porte sur les peines contre l'apostasie et n'est point importante.

V. — Cette observation présente des doutes sur la *confirmation* des privilèges des nobles difficile à concilier avec plusieurs points de la nouvelle Constitution.

VI. — Concerne la promesse de maintenir l'ordre équestre en Pologne égal en dignité à la noblesse étrangère.

VII. — Désire des éclaircissements sur l'article 3 de la Constitution relatif à l'abolition de différentes juridictions.

VIII. — Regarde l'article 9 sur les colons.

IX. — Remarque sur l'article 5 du gouvernement en caractère *des Pouvoirs publics*. L'on pense qu'on aurait dû réserver au Roi par rapport à la législation la faculté d'empêcher qu'on ne fasse pas des lois injustes et contraires au bien de la Nation.

Par conséquent, la *négative* ou le *veto absolu* aurait dû être réservé au roi ; cependant on ne lui a pas laissé même le *veto suspensif* qu'on a limité jusqu'à la Diète populaire où on l'a restreint à de certains objets, puisque le roi ne peut l'exercer que dans le Sénat, cela à l'égard des lois générales, c'est-à-dire des lois constitutionnelles, civiles et criminelles, en n'acceptant même pas le règlement des diètes

(ch. XVI, art. 10), les lois relatives aux impôts permanents, et on l'a absolument refusé à l'égard des décrets qui auraient passé dans la Chambre des nonces comme arrêtés de la Diète parmi lesquels on a compté les matières les plus importantes, par exemple le droit de faire la guerre.

Le roi dans l'exercice du veto est restreint à la pluralité des voix dans le Sénat sans pouvoir décider que dans le cas de pluralité.

Comme la suspension n'a lieu que jusqu'à la prochaine Diète où la Chambre des nonces insiste sur la même loi, le Sénat et par conséquent le roi sera obligé de s'y conformer.

L'on observe qu'en adoptant ce principe, le roi, hors du Sénat, n'a aucune concurrence au pouvoir législatif et il n'y a proprement que deux ordres dans la République ; le Sénat présidé par le roi et la Chambre des nonces, au lieu de trois ordres qui ont subsisté jusqu'à présent, le roi, le Sénat et l'Ordre équestre.

Il résulte de ceci que le roi ne peut ni faire le bien ni empêcher le mal si la pluralité n'est plus de son côté et que malgré sa conviction intime, il ne peut empêcher qu'une proposition, qui lui paraîtra contraire à la justice et au bien de l'État, ne passe à la pluralité et qu'il se trouve dans l'obligation de la faire exécuter tout comme il se verrait dans le cas de concourir à l'exécution d'une loi ou d'un arrêté injuste porté avant son avènement au trône.

X.— Cette marque porte sur les articles 2 et 5 des dispositions du règlement sur les diétines et d'une différence qui existe à cet égard dans l'article 15 concernant la manière de

compter les voix dans les Chambres des sénateurs et des nonces.

XI. — Dans le chapitre VII, article 15 du règlement sur la Diète constitutionnelle qui doit se tenir tous les vingt-cinq ans, on n'a point réservé du tout au Sénat présidé par le roi, ni encore moins au roi seul, le droit de suspendre une loi mais seulement celui d'y faire des remontrances inutiles si la Chambre des nonces veut passer outre. Il ne paraîtrait pas nécessaire d'accorder au roi, sinon une concurrence active, du moins la faculté d'empêcher l'établissement d'une loi constitutionnelle qu'il jugerait préjudiciable à l'État.

XII. — L'article 6 défend d'abroger dans la même Diète une loi qui aurait été décrétée dans cette Diète; cette défense, ne laissant subsister d'une Diète à l'autre les erreurs, serait-elle salutaire ?

XIII. — L'article 7, qui traite du roi et du pouvoir exécutif, statue que le pouvoir exécutif ne pourra ni porter des lois, ni même les interpréter. Il semble que le droit d'interpréter des lois-décrets doit être réservé au pouvoir exécutif du moins dans un service urgent et jusqu'au tems où le pouvoir législatif aurait pu y remédier lui-même pour ne pas arrêter l'exécution des lois et la marche du gouvernement. L'on devrait même laisser aux juges la faculté d'interpréter les lois pour ne pas causer des lenteurs et des interruptions dans l'administration de la justice.

XIV. — La Constitution interdit au roi de faire des déclarations de guerre, d'arrêter définitivement des traités de paix ou autres actes diplomatiques quelconques. Elle ne lui accorde

pas d'entretenir des négociations temporaires avec les autres cours dont il sera tenu de rendre compte à la plus prochaine assemblée des États. Ces restrictions sont-elles nécessaires, le roi ne pouvant disposer des subsides de la nation et les ministres étant responsables ? D'ailleurs suivant le règlement sur le Comité de surveillance, chapitre VII, article 5, les maréchaux de la Diète ont le droit qui pourrait compromettre le Sénat si les maréchaux ne se conformaient pas exactement à ce qui leur est recommandé par ledit règlement, chapitre V, article 6. L'on propose de la part de Son Altesse Royal :

1^o Qu'il faudrait au roi le consentement légal des représentants de la nation pour commencer une guerre, mais que la pluralité du suffrage ne pourrait obliger le roi de la commencer lorsqu'il ne sera pas convaincu qu'elle fut juste et nécessaire et pour l'intérêt général de la nation.

2^o Ou le roi pourrait faire négocier par le ministre de la République avec les puissances étrangères tous les traités de paix, d'alliance et de commerce et autres conventions qu'il aurait jugés nécessaires au bien de l'État sauf la ratification du roi et de la République. Il faudrait, en tout cas, réserver au roi le pouvoir de convenir d'une suspension d'hostilité.

XV. — La loi qui établit que le prince qui, de l'aveu des États assemblés, l'Électeur de Saxe donnera pour époux à sa fille, commencera en Pologne l'ordre de succession en ligne masculine, ne saurait s'appliquer au fils de l'Électeur, trouverait un établissement convenable pour la Princesse sa fille qui fût indépendant de la succession au trône.

XVI. — Dans la supposition qu'on pût parvenir à combiner les intérêts de la Pologne avec la sûreté et le bonheur de la Saxe, l'Électeur aurait préféré et préférerait encore que, dans le cas où il ne laisserait point de descendants mâles, on eût destiné et destinât encore la succession aux Princes de la famille préférablement à la Princesse sa fille. Il est persuadé que dans la supposition ci-dessus énoncée cela conviendrait mieux à la République elle-même et remplissait plus sûrement le but qu'on s'est proposé par l'établissement d'une succession héréditaire.

XVII. — Dans l'article 7 de la Constitution l'on réserve au roi le droit de faire grâce aux coupables condamnés à mort. S'il ne s'agit point de crimes d'État, le droit ne devrait-il pas être attribué au roi comme la plus belle prérogative du trône ? Cependant une Constitution postérieure, en date du 30 mai de l'an passé, statue que le roi aura le droit de faire grâce aux criminels condamnés à mort et commuer cette peine en peine perpétuelle, à l'exception pourtant des criminels condamnés à mort par le tribunal de la Diète des crimes d'État, ou par les jugements militaires, ou par le tribunal suprême quelconque pour des crimes d'assassinat, de prévarication et d'invasion, mais la Constitution ne mentionne point toutes les exceptions et n'excepte que les criminels d'État. Il peut d'ailleurs exister beaucoup d'autres cas où l'équité demanderait d'adoucir la sévérité des lois.

XVIII. — L'article 7 donne au roi le commandement du chef des troupes en temps de guerre, il faudrait ajouter *et en temps de paix* d'autant plus que l'article 11 porte expressément

que les troupes doivent être constamment subordonnées au pouvoir exécutif.

XIX. — L'article 7 délègue aussi au roi la nomination de tous les commandants sauf le droit réservé à la nation d'en demander le changement. Le roi devrait également avoir le droit d'obliger un commandant à donner sa démission dans des circonstances pressantes où un changement ne saurait souffrir un délai.

XX. — Le même article défère au roi la nomination des évêques, sénateurs, ministres et premiers agents du pouvoir exécutif; mais puisque cette même loi déclare ces prérogatives attribuées au trône et garanties en faveur de l'élection future à l'abri de toute atteinte; le chapitre IV, article 3 du règlement sur les Diètes ne laisse aux successeurs du roi régnant que le droit de choisir un des deux candidats présentés par les provinces pour les charges vacantes de Palatins et Castillans; restriction qui ne serait pas conforme à la confiance marquée à l'Électeur.

XXI. — On cite dans le même article des règlements séparés dont les détails doivent lui servir d'éclaircissements. Il serait essentiel d'être informé d'une manière authentique du contenu de tous les règlements.

XXII. — Le chapitre XI article 5 du règlement sur les Diètes ordonnait à l'ouverture de chaque Diète la suspension momentanée des magistrats du pouvoir exécutif, ce déclarée par le chancelier; comme ceci ne saurait s'étendre au chef suprême du pouvoir exécutif, il faudrait qu'il ne restât aucune ambiguïté à cette formule.

XXIII. — L'article 8 conserve dans leur ancien état, quant au *pouvoir judiciaire*, ces cours royales et assessoriales, celles de relation ; et comme le Roi en a jugé jusqu'à présent surtout dans le tribunal de relation la présidence, il devait donc continuer à prendre une part active au pouvoir judiciaire. Néanmoins, le nouveau règlement sur le *Strar*, chapitre III, article 5, commue la concurrence du roi au droit d'inspection, car les magistratures, en conséquence de l'avis que pouvait lui avoir donné le ministre des Sceaux de leur négligence, ce que dit l'article 23 de la constitution que toutes les magistratures lui doivent une obéissance entière et que le roi aura le droit d'user de sévérité contre celles qui négligeraient leur devoir ou seraient réfractaires à ses ordres, il conviendrait donc à suppléer à ce que cet article pouvait avoir d'insuffisant et d'indéterminé.

XXIV. — Demande un éclaircissement relatif aux juridictions séculières et ecclésiastiques abrogées dans le chapitre III article 2 de la loi portée par la Diète en faveur des villes royales libres.

XXV. — L'article 9 dit que le Conseil de régence autorisera la reine à remplir les fonctions du roi ; ce qui paraît disposer qu'elle ne sera, aussi comme lui, responsable de rien envers les États ou pendant la régence.

Mais : 1^o la question si la reine comme la régente aura les mêmes pouvoirs que le roi n'est pas clairement expliquée ;

2^o Le cas s'il n'existait point de reine n'a pas été prévu ;

3° Il eût peut-être été convenable d'assurer la régence au plus proche agent majeur ;

4° La reine-mère sera-t-elle à la tête de la régence pendant la minorité du roi dans le cas qu'elle se fût remariée.

XXVI. — L'article 11 de l'Éducation des princes royaux statue que le roi s'occupera de l'éducation de ses fils de concert avec le Conseil de surveillance et le gouverneur que les États auront proposé à l'éducation des princes, ou il sera du devoir de la commission de l'éducation de rédiger pour eux, sous l'approbation des États, un plan d'instruction.

On observe que cet article où on dit qu'on ne prétend point porter préjudice au droit de la paternité les lèse cependant, et que le choix du gouverneur des princes royaux, tout comme le plan de leur instruction, devraient être réservés au roi leur père, attendu que de l'un et de l'autre dépend le succès de leur administration.

XXVII. — L'article 11 de l'Armée nationale porte que les troupes seront tenues de faire à la nation et au roi serment de leur rester fidèles.

L'on doit supposer que les règlements qui seront dressés sur cet objet établiront l'obéissance graduelle sans laquelle aucune subordination ni discipline militaire ne peut exister et qu'on reviendra à l'ancienne preuve de faire prêter par l'armée le serment au roi et à la République, car en leur faisant prêter serment en premier à la patrie et puis au roi sur la défense de la constitution ce serait séparer en quelque sorte la nation du roi ; ce serait encore fournir prétexte aux soldats de discuter et de juger si tel objet pour lequel ils

seront commandés est conforme à la Constitution ou non.

Il serait enfin à désirer que les règlements militaires statuassent :

1° Sur l'usage pratiqué jusqu'à présent par plusieurs nobles d'entretenir des troupes à leurs dépens et même d'avoir des forteresses remplies de garnison et même d'artillerie ;

2° Sur l'arrière-ban de la noblesse lequel à moins qu'il fût aboli entièrement devrait au moins être renfermé dans de justes bornes et subordonné au commandant du roi.

AUCKLAND'S PAPERS (I), VOL. XXVI

Correspondence May-20 June 1791

(Brit. Museum. Additional 34437.)

« Forme constitutionnelle décrétée par acclamation dans la séance du 3 mai sanctionnée à l'unanimité dans la séance suivante du 5 mai 1791. »

Varsovie.

Chez P. Dufour, conseiller aulique de S. M. le directeur de l'imprimerie du Corps royal des Cadets.

MDCCXCI

Au nom de Dieu :

STANISLAS-AUGUSTE

Par la grâce de Dieu et la volonté de la nation, roi de Pologne, grand-duc de Lithuanie, de Russie, de Prusse, de

1. Le texte dont nous nous sommes servis est un imprimé de l'époque publié en français (*Auckland's Papers*, vol. XXVI. Correspondence, May-20 June 1791. Brit. museum add. 34437).

Masovie, de Samoghri, de Kiovie, de Volhinie, de Podohi, de Podlachie, de Livonie, de Smolensko, de Severie et de Chermichovie. Conjointement avec les États confédérés en nombre double représentant la nation polonaise.

Persuadés que la perfection et la stabilité d'une nouvelle constitution nationale peuvent faire assurer notre sort à tous ; éclairés par une longue et funeste expérience sur les vices invétérés de notre gouvernement ; voulant mettre à profit les conjonctures où se trouve aujourd'hui l'Europe et surtout les derniers instants de cette époque heureuse qui nous a rendus à nous-même ; relevés du joug flétrissant qui nous imposait une prépondérance étrangère ; mettant au-dessus de notre félicité individuelle, au-dessus même de la vie, l'existence politique, la liberté à l'intérieur et l'indépendance au dehors de la nation dont la destinée nous est confiée ; voulant nous rendre digne des vœux et de la reconnaissance de nos contemporains, ainsi que de la postérité, armés de la fermeté la plus décidée et nous élevant au-dessus de tous les obstacles que pourraient susciter les passions, n'ayant en vue que le bien public, voulant assurer à jamais la liberté de la nation et l'intégrité de tous les domaines. Nous décrétons la présente Constitution et la déclarons dans sa totalité sacrée et immuable jusqu'à ce qu'au terme qu'elle prescrit elle-même, la volonté publique ait expressément reconnu la nécessité d'y faire quelques changements. Voulons que tous les règlements ultérieurs de la présente Diète soient en tout conformes à cette Constitution.

I. — *Religion du gouvernement*

La religion catholique apostolique romaine est et restera à jamais la religion nationale et les lois conserveront toute leur vigueur. Quiconque abandonnerait ce culte pour tel autre que ce soit encourra les peines portées contre l'apostasie. Cependant l'amour du prochain étant un des préceptes les plus sacrés de cette religion, nous devons à tous les hommes qu'elle que soit leur profession de foi une liberté de croyance entière, sous la protection du gouvernement; en conséquence, nous assurons dans toute l'étendue des domaines de la Pologne un libre exercice à toutes les religions et à tous les cultes conformément aux lois portées à cet égard.

II. — *Nobles terriens*

Pleins de vénération pour la mémoire de nos ancêtres, honorant en eux les créateurs d'un gouvernement libre; nous garantissons de la manière la plus solennelle au corps de la noblesse toutes les immunités, libertés et prérogatives: ainsi que la prééminence qui lui complète dans la vie privée, comme dans la vie publique et nommément les droits et privilèges concédés à cet état par Casimir le Grand, Louis de Hongrie, Ladislas Jagellon et Witold son frère, grand duc de Lithuanie, ainsi que par Ladislas et Casimir tous les deux Jagellons, par Jean Albert, Alexandre, et Sigismond,

enfin par Sigismond-Auguste, le dernier de la famille des Jagellons ; lesquels privilèges nous approuvons, confirmons, reconnaissons être à jamais irrévocables. Déclarons l'État noble de Pologne égal en dignité à celui de tous les autres pays ; établissons l'égalité la plus parfaite entre tous les membres de ce corps, non seulement quant au droit de posséder dans la République toutes espèces de charges et de remplir toutes fonctions honorables et lucratives, mais aussi quant à la liberté de jouir d'une manière uniforme de toutes les immunités et prérogatives attribuées à l'Ordre équestre. Voulons surtout que la liberté, la sûreté individuelle, la propriété de tous biens, meubles et immeubles soient à jamais et de la manière la plus religieuse, respectées dans chaque citoyen, comme elles l'ont été de temps immémorial. Garantissons solennellement que dans les lois à statuer nous ne laisserons introduire aucun changement ou restriction qui puisse porter le moindre préjudice à la propriété de qui que ce soit ; et que ni l'autorité suprême de la nation, ni les agents du gouvernement établis par elle ne pourront sous prétexte de droits royaux ou tels autres que ce soit, former aucune prétention à la charge de ces propriétés prises dans leur totalité ou dans leurs parties. C'est pourquoi respectant la sûreté personnelle et la propriété légale de tout citoyen comme le premier lien de la société et le gouvernement de la liberté civile, nous les confirmons, assurons, garantissons et voulons que, respectées dans tous les siècles, elles restent à jamais intactes.

Reconnaissons les membres de l'Ordre équestre, pour les

premiers défenseurs de la liberté et de la présente constitution et confions à la vertu, au patriotisme, à l'honneur de chaque gentilhomme, le soin de le faire respecter lui-même et de veiller surtout au maintien de cette constitution qui seule peut devenir le boulevard de la patrie et le garant de nos droits communs.

III. — *Villes et bourgeois*

Voulons que la loi décrétée par la présente Diète sous le titre de « nos villes royales déclarées libres dans toute l'étendue des domaines de la République » ait une pleine et entière vigueur ; que cette loi, qui donne une base vraiment nouvelle, réelle et efficace à la liberté de l'Ordre équestre, ainsi qu'à l'intégrité de notre patrie commune, soit regardée comme faisant partie de la présente constitution.

IV. — *Colons et autres habitants de la campagne*

Comme c'est de la main laborieuse des cultivateurs que découle la force la plus féconde de la richesse nationale ; comme leur corps forme la majeure partie de la population de l'Etat et que, par une suite nécessaire, c'est lui qui constitue la force principale de la République ; la justice, l'humanité, ainsi que notre propre intérêt bien entendu sont autant de motifs puissants qui nous prescrivent de recevoir cette classe d'hommes précieuse sous la protection immédiate de la loi et du gouvernement. A ces causes, statuons que désormais toutes conventions arrêtées authentiquement entre les propriétaires et leurs colons stipulant en faveur de ces der-

niers quelques franchises ou concessions sous telles ou telles clauses, soit que lesdites conventions aient été conclues avec la communauté entière ou séparément avec chaque habitant de village, deviendront pour les deux parties contractantes une obligation commune et réciproque, et cela suivant l'énonciation expresse desdites clauses et la teneur du contrat garant de cet accord sous la protection du gouvernement. Ces conventions particulières et les obligations qu'elles imposent une fois qu'elles seront acceptées par un propriétaire de biens-fonds seront tellement obligatoires pour lui, ses héritiers ou les acquéreurs desdits fonds, qu'ils n'auront le droit d'y faire seuls et par eux-mêmes aucune espèce de changement. Respectivement, les colons ne pourront déroger à ces conventions, ni se faire dégager des obligations auxquelles ils se seront soumis de plein gré, quelle que soit la nature de leurs possessions, que de la manière et suivant les clauses stipulées dans le contrat mentionné : lesquelles clauses seront obligatoires pour eux, ou pour toujours, ou pour un temps suivant l'énoncé dudit contrat.

Ayant par ce moyen assuré aux propriétaires des biens-fonds tous les émoluments et avantages qu'ils ont droit d'exiger de leurs colons ; et voulant encore encourager de la manière la plus efficace la population dans les domaines de la République, nous assurons la liberté la plus entière aux individus de toutes les classes, tant aux étrangers qui viendront s'établir en Pologne qu'aux nationaux qui, après avoir quitté leur patrie, voudraient rentrer dans son sein. Ainsi tout homme étranger ou national, dès l'instant qu'il mettra

les pieds sur les terres de la Pologne, pourra librement et sans aucune gêne faire valoir son industrie de la manière et dans tel endroit que bon lui semblera ; il pourra arrêter à son gré et pour le temps qu'il voudra telles conventions qui lui semblera relativement à l'établissement qu'il désirera former sous clause de paiement en argent ou en main-d'œuvre ; il pourra encore se fixer à son choix à la ville ou à la campagne ; enfin, il pourra ou rester en Pologne, ou la quitter, s'il juge à propos avoir préalablement satisfait à toutes les obligations qu'il y aura volontairement contractées.

V. — *Gouvernement ou caractère des pouvoirs publics*

Dans la société tout pouvoir émane essentiellement de la volonté de la nation. Afin donc que l'intégrité des domaines de la République, la liberté des citoyens et l'administration civile restent à jamais dans un parfait équilibre, le gouvernement de Pologne devra réunir en vertu de la présente Constitution et réunira en effet trois genres de pouvoirs distincts : l'autorité législative, qui résidera dans les États assemblés ; le pouvoir exécutif suprême dans la personne du roi et dans le Conseil de surveillance et le pouvoir judiciaire dans les magistratures déjà établies ou qui le feront à cet effet.

VI. — *Diète ou Pouvoir législatif*

La Diète ou Assemblée des États sera partagée en deux chambres : celles des nonces et celle des sénateurs, laquelle sera présidée par le roi.

La Chambre des nonces étant l'image et le dépôt du pouvoir suprême de la nation sera le vrai sanctuaire des lois. C'est dans cette Chambre que seront décidés en premier lieu tous projets relatifs : 1° Aux lois générales, c'est-à-dire aux lois constitutionnelles, civiles et criminelles, comme aussi aux impôts permanents. Pour la décision de tous ces objets les propositions émanées du trône, lesquelles auront été soumises à la discussion des palatinats, terrés, districts et portées ensuite dans la Chambre en vertu des instructions données aux nonces, devront être prises les premières en délibération ; 2° A tous autres arrêtés des Diètes tels que : impôts temporaires, valeur des monnaies, emprunts publics, anoblissement et autres récompenses accidentelles, état des dépenses publiques, ordinaires et extraordinaires, déclaration de guerre, conclusion de paix, ratification définitive des traités d'alliance et de commerce, tous actes diplomatiques et conventions ayant trait au droit des nations, quittances et témoignages à rendre aux magistratures préposées au pouvoir exécutif et tous autres objets publics de première importance.

Dans toutes ces matières la préférence sera donnée aux propositions émanées du trône, lesquelles devront être portées directement dans la Chambre des nonces.

La Chambre des sénateurs, présidée par le roi, sera composée des Évêques, des Palatins, des Castillans et des ministres.

Le roi aura le double droit de donner sa voix, de résoudre la parité quand elle aura lieu ; ce qu'il fera ou en person ou par mission quand il ne siégera pas.

Le droit de cette Chambre sera : 1° d'accepter ou de suspendre jusqu'à une nouvelle délibération de la nation, et cela à la pluralité des voix telle qu'elle sera déterminée par la présente Constitution, toute loi qui après avoir passé suivant les formes légales dans la Chambre des nonces devra être renvoyée sur-le-champ à celle des sénateurs. Cette acceptation donnera à la loi proposée la sanction qui peut seule la mettre en vigueur. La suspension ne fera qu'en arrêter l'exécution jusqu'à la première Diète ordinaire à laquelle si la Chambre législative s'accorde à renouveler la même loi le Sénat ne pourra plus refuser de la sanctionner ; 2° dans les arrêtés des Diètes relatifs aux objets ci-dessus spécifiés, la Chambre des nonces devra sur-le-champ communiquer les arrêtés à cet égard à celle des sénateurs afin que les décisions sur ces matières soient portées à la pluralité des voix des deux Chambres : laquelle pluralité légalement énoncée deviendra l'interprète de la volonté suprême des États. Statuons que les sénateurs et les ministres dans tous les cas où ils auront à justifier de leurs opérations tant dans le Conseil de surveillance que dans une commission quelconque n'auront point voix décisive à la Diète et ne siégeront alors au Sénat que pour donner les explications et les éclaircissements que pourra exiger d'eux l'assemblée des États.

La Diète sera censée permanente, les représentants de la nation nommés pour deux ans devront être toujours prêts à se rassembler.

La Diète législative ordinaire se tiendra tous les deux ans et durera le temps fixé dans l'article séparé sur l'organisation des Diètes. Les assemblées nationales qui seront

convoquées dans des circonstances pressantes et extraordinaires ne pourront statuer que sur des objets pour lesquels elles auront été convoquées ou sur ceux qui seraient survenus depuis la convocation.

Aucune loi décrétée dans une Diète ordinaire ne pourra être abrogée dans la même Diète.

L'assemblée des États, pour être complète, devra être composée du nombre des membres qui sera déterminé dans l'article ci-dessus mentionné, tant pour la Chambre des nonces que pour celle des sénateurs.

Quant aux règles à observer dans la tenue des diétines, nous confirmons de la manière la plus solennelle la loi décrétée à cet égard par la présente Diète, regardant cette loi comme le premier fondement de la liberté civile.

Le pouvoir législatif ne pouvant être exercé par tout le corps des citoyens et la nation se suppléant elle-même par les représentants ou nonces librement élus, statuons que les nonces nommés dans les diétines, réunissant dans leur personne le dépôt sacré de la confiance publique, doivent en vertu de la présente Constitution être envisagés comme les représentants de nation entière, tant pour ce qui concerne la législation que pour ce qui a trait aux besoins de l'État en général.

Dans tous ces cas, sans exception, les arrêtés de la Diète seront portés à la pluralité des voix ; c'est pourquoi nous abrogeons à jamais le *liberum veto*, les confédérations de toute espèce, ainsi que les Diètes confédérées, comme contraires à l'esprit de la présente Constitution, tendant à

détruire les efforts du gouvernement et à troubler la tranquillité publique.

Voulant d'un côté prévenir les changements précoces et trop fréquents qui pourraient s'introduire dans notre Constitution nationale ; de l'autre sentant le besoin de lui donner dans la vue d'accroître la félicité publique ce degré de perfection qui peut seule déterminer l'expérience fondée sur les effets qui en résulteront : fixont à tous les vingt-cinq ans le terme auquel la nation pourra travailler à la revision et à la réforme de ladite Constitution, voulant qu'il soit convoqué alors une Diète de législation extraordinaire suivant les formes, et qui seront prescrites séparément pour la tenue.

VII. — *Le Roi, le pouvoir exécutif*

Aucun gouvernement, fût-il le plus parfait, ne peut gouverner, si le pouvoir exécutif n'y est doué de la plus haute énergie. Des lois justes font le bonheur des nations et de l'exécution de ces lois dépend tout leur effet.

L'expérience nous a prouvé que c'est au peu d'activité qu'on a donné à cette partie du gouvernement que la Pologne doit tous les maux qu'elle a éprouvés. Et ces causes, après avoir assuré à la nation polonaise libre et ne dépendant que d'elle seule le droit de se créer des lois, de surveiller toutes les parties de l'autorité exécutrice, de choisir elle-même tous les officiers publics employés dans les diverses magistratures ; nous confions l'exécution suprême des lois

au roi et à son conseil qui sera désigné sous le nom de Conseil de surveillance.

Le pouvoir exécutif sera strictement tenu de surveiller l'exécution des lois et de s'y conformer le premier; il sera actif par lui-même dans tous les cas où la loi le lui permet; tels sont ceux où elle a besoin de surveillance, d'exécution et même d'une force co-active. Toutes les magistratures lui doivent une obéissance entière, aussi lui remettons-nous le droit de sévir, s'il le faut, contre celle des magistratures qui négligeraient leurs devoirs ou qui seraient réfractaires à ses ordres.

Le pouvoir exécutif ne pourra ni voter des lois, ni même les interpréter; ni établir d'impôts ou autres contributions sous quelque dénomination que ce puisse être, ni contracter des dettes publiques, ni se permettre le moindre changement dans la répartition des revenus du Trésor, déterminés par l'assemblée des États, ni faire de déclaration de guerre, ni enfin arrêter définitivement des traités de paix ou tels autres traités ou actes diplomatiques quelconques. Il ne pourra qu'entretenir avec les cours étrangères des négociations temporaires et pourvoir à ce que pourraient exiger, dans les cas ordinaires ou momentanés, la sûreté et la tranquillité de l'État; opérations dont il sera tenu de rendre compte à la plus prochaine assemblée des États.

Nous déclarons le trône de Pologne électif, mais par familles seulement. Tous les revers qui ont été les suites du bouleversement qu'a périodiquement éprouvé la constitution à chaque interrègne; l'obligation essentielle pour nous assurer

le sort de tout habitant de la Pologne ; et d'opposer la plus forte digue à l'influence des puissances étrangères ; le souvenir de la gloire et de la prospérité qui ont couronné notre patrie sous le règne non interrompu des rois héréditaires ; la nécessité pressante de détourner et les étrangers et les nationaux puissants, de l'ambition de régner sur nous et d'exciter, au contraire, dans ces derniers, le désir de cimenter de concert la liberté nationale : tous les motifs réunis ont indiqué à notre prudence d'établir une fois pour toujours, la succession du trône comme le seul moyen d'assurer notre existence politique. En conséquence, décrétons qu'après le décès du roi, heureusement régnant aujourd'hui, le sceptre de Pologne passera à l'Électeur de Saxe actuel et que la dynastie des rois futurs commencera dans la personne de Frédéric-Auguste ; voulant que la couronne appartienne de droit à ses héritiers mâles ; le fils aîné du roi régnant succédera toujours à son père et dans le cas où l'Électeur de Saxe actuel ne laisserait pas d'enfant mâle, le Prince que cet Électeur donnera pour mari à sa fille de l'aveu des États assemblés commencera en Pologne l'ordre de succession en ligne masculine. A ses fins, nous déclarons Marie-Auguste-Népomucène, fille de l'Électeur de Saxe, infante de Pologne ; conservant du reste à la nation le droit imprescriptible de se choisir pour gouverner une seconde famille après l'extinction de la première.

En montant sur le trône, chaque roi sera tenu de faire à Dieu et à la nation le serment de se conformer en tout à la présente constitution, de satisfaire à toutes les conditions

de l'acte qui sera arrêté avec l'électeur régnant de Saxe comme avec celui auquel est destiné le trône, Pacte qui deviendra obligatoire pour lui comme l'étaient les anciens pactes de nos rois.

La personne du roi sera à jamais sacrée et hors de toute atteinte. Ne faisant rien par lui-même, il ne peut être responsable de rien envers la nation. Loin de pouvoir jamais s'ériger en monarque absolu, il ne devra se regarder que comme le chef et le père de la nation ; tel est le titre que lui donnent, tel est le caractère que reconnaissent en lui la loi et la présente constitution.

Les revenus qui seront assignés au roi par les *Pacta Conventa* ainsi que les prérogatives attribuées au trône et garanties par la présente constitution en faveur de l'électeur futur seront à jamais à l'abri de toute atteinte.

Les tribunaux, magistratures et juridictions quelconques dresseront tous les actes publics au nom du roi. Les monnaies et les timbres porteront son empreinte. Le roi devant avoir le pouvoir le plus étendu de faire le bien, nous lui réservons le droit de faire grâce au coupable condamné à mort, toutes les fois qu'il ne s'agira point de crimes d'État. C'est au roi qu'appartiendra encore le commandement en chef des troupes en tems de guerre et la nomination de tous les commandants, sauf le droit réservé à la nation d'en demander le changement.

Il sera autorisé à patenter tous les officiers militaires comme à nommer les officiers civils de la manière qui sera prescrite à cet égard dans le détail séparé des divers articles

de la présente constitution ; ce sera encore à lui qu'appartiendra la nomination des évêques, des sénateurs, des ministres et des premiers agents du pouvoir exécutif et cela conformément aussi au détail ci-dessus mentionné.

Le conseil chargé de surveiller de concert avec le roi l'exécution des lois et leur intégrité sera composée : 1^o du Primat, comme chef du clergé et président de la commission d'éducation, lequel pourra être suppléé par les évêques qui sera le premier en rang (ceux-ci ne pourront signer aucun arrêté) ; 2^o de 5 ministres savoir : le ministre de la Police, le ministre du Schoh, le ministre de la Guerre, le ministre du Trésor et le Chancelier, ministre des Affaires étrangères ; 3^o de deux secrétaires dont l'un tiendra le protocole du conseil et l'autre celui des Affaires étrangères, tous les deux sans voix décisive.

L'héritier du trône, dès qu'il sera parvenu à l'âge de raison et qu'il aura prêté serment sur la constitution nationale, pourra assister à toutes les séances du conseil, mais il n'y aura point de voix.

Le maréchal de la Diète nommé pour deux ans siégera aussi dans le conseil de surveillance, mais sans pouvoir entrer dans aucune de ces déterminations, seulement afin de convoquer la Diète censée toujours assemblée dans le cas où il verrait une nécessité absolue de faire cette convocation ; et si le roi s'y refusait, pour lors, ledit maréchal sera tenu d'adresser à tous les nonces et sénateurs une lettre circulaire dans laquelle il les engagera à s'assembler en Diète, et leur détaillera tous les motifs qui nécessitent cette réunion. Les

cas qui exigeront absolument la convocation de la Diète ne pourront être que les suivants :

1^o Tous les cas urgents qui auraient trait au droit des nations, surtout celui d'une guerre voisine des frontières ;

2^o Des troubles domestiques qui feraient craindre une révolution dans l'État ou quelque collision entre les magistratures ;

3^o Le danger d'une disette générale ;

4^o Lorsque la nation se trouverait privée de son roi ou par la mort ou par une maladie dangereuse.

Tous les arrêtés du conseil seront discutés par les divers membres qui le composent. Après avoir ouï tous les avis, le roi prononcera le sien, lequel doit toujours l'emporter ; enfin, qu'il règne une volonté uniforme dans l'exécution des lois.

En conséquence, tout arrêté du conseil sera décrété au nom du roi et signé de sa main ; cependant il devra aussi être contresigné par un des ministres siégeant au conseil et, muni de cette double signature, il deviendra obligatoire et devra être mis à exécution soit par les commissions, soit par huit autres magistratures exécutrices, mais seulement pour les objets qui ne sont point expressément exceptés de la présente constitution. S'il arrivait qu'aucun des ministres siégeant au conseil ne voulût signer l'arrêté en question, le roi devra s'en désister ; et dans le cas où il persisterait à en exiger l'acceptation, le maréchal devra réclamer la convocation de la Diète permanente et la convoquera lui-même si le roi cherchait à l'éloigner.

La nomination des ministres appartiendra au roi aussi bien par le droit de choisir d'entre ces ministres celui de chaque département, qu'il lui plaira d'admettre dans son Conseil. Cette admission aura lieu pour deux ans, sauf le droit de confirmation, ce terme expiré sera dévolu au roi. Les ministres qui auront place dans le Conseil ne pourront siéger dans les Commissions. Si à la Diète, la pluralité de deux tiers de voix secrètes des deux Chambres réunies demandaient le changement d'un ministre dans le Conseil ou dans telle autre magistrature, le roi devra sur-le-champ en nommer un autre à la place, voulant que le Conseil soit tenu de répondre strictement de toute infraction qui pourrait avoir lieu dans l'exécution des lois dont la surveillance lui est confiée; nous statuons que les ministres qui seront accusés d'une infraction de ce genre par le Comité chargé de l'examen de leurs opérations seront responsables sur leurs personnes et leurs biens. Toutes les fois que de telles plaintes auront lieu, les États assemblés remettront les ministres accusés au jugement de la Diète et cela à la simple pluralité des voix des deux Chambres pour y être condamnés à la peine qu'ils auront méritée, laquelle sera proportionnée à leur prévarication ou pour être renvoyés absous, si leur innocence est évidemment reconnue.

Pour mettre d'autant plus d'ordre et d'exactitude dans l'exercice du pouvoir exécutif, établissons des Commissions particulières qui seront liées avec le Conseil et tenus de remplir ses ordres.

Les Commissaires qui devront y siéger seront élus par les

États assemblés et rempliront jusqu'au terme fixé par la loi les fonctions attachées à leurs charges.

Les Commissions sont celles : 1^o d'Éducation ; 2^o de Police ; 3^o de la Guerre ; 4^o du Trésor.

Les Commissions du bon ordre que la présente Diète a établies dans les palatinats seront de même soumises à la surveillance du Conseil et devront satisfaire aux ordres qu'elles recevront des Commissions intermédiaires mentionnées ci-dessus et cela respectivement aux objets relatifs à l'autorité et une obligation de chacune d'entre elles.

VIII. — *Pouvoir judiciaire*

Le pouvoir judiciaire ne peut être exercé ni par l'autorité législative, ni par le roi, mais par des magistratures choisies et instituées à cet effet, les magistratures seront fixées et réparties de manière qu'il n'y ait personne qui ne trouve à sa portée la justice qu'il voudra obtenir et que le coupable voit partout le glaive du pouvoir suprême prêt à s'appesantir sur lui. En conséquence, nous établissons :

1^o Dans chaque palatinat, terre et district des juridictions en première instance, composées des juges élus aux Diétines ; lesquelles juridictions, dont le premier devoir sera une vigilance non interrompue, devront être toujours prêtes à rendre justice à ceux qui la réclament.

L'appel des sentences qui y seront rendues se portera aux tribunaux suprêmes qui seront établis dans chaque province et composés de même des membres nommés aux diétines.

Ces tribunaux, en première comme en dernière instance, seront des juridictions territoriales et jugeront toutes causes de droit et de fait entre les nobles ou autres possesseurs de terre et telle autre personne que ce soit ;

2° Confirmons les juridictions municipales établies dans toutes les villes, suivant la teneur de la loi portée par la présente Diète en faveur des Villes Royales libres ;

3° Voulons que chaque province séparément ait un tribunal appelé référendorial où seront jugées les causes des colons libres, lesquels en vertu des anciennes constitutions doivent ressortir à ses magistratures ;

4° Conservons dans leur ancien état nos cours royales et assessoriales, celles de relation ainsi que celle qui est établie pour les procès des habitants du duché de Courlande ;

5° Les commissions exécutives tiendront des jugements séparés pour toutes les causes relatives à leur administration ;

6° Outre les tribunaux pour les causes civiles et criminelles établis en faveur de toutes les classes de citoyens, il y aura un tribunal suprême désigné sous le nom de Jugement de la Diète. A l'ouverture de chaque assemblée des États seront nommés, par voie d'élection, les membres qui devront y siéger.

Ce tribunal connaîtra de tous les crimes contre la nation et le roi, c'est-à-dire des crimes d'État. Voulons qu'il soit réédifié un nouveau Code civil et criminel par des personnes que la Diète désignera à cet effet.

IX. — *Régence*

Le Conseil de surveillance ayant à la tête la reine et en son absence le primat sera en même temps le Conseil de régence. Elle ne pourra avoir lieu que dans les trois cas suivants : 1° pendant la minorité du roi ; 2° si une aliénation d'esprit constante mettait le roi hors d'état de remplir ses fonctions ; 3° s'il était fait prisonnier de guerre. La minorité du roi finira à l'âge de dix-huit ans révolus, et la démence ne pourra être regardée comme constante que lorsqu'elle sera déclarée telle par la Diète permanente à la pluralité des trois quarts des voix dans deux Chambres réunies. Dans les trois cas, le primat de la couronne devra sur-le-champ convoquer les États de la Diète, et s'il différerait de s'acquitter de ce devoir, ce sera le maréchal de la Diète qui sera tenu d'adresser à cet effet des lettres de convocation aux nonces et aux sénateurs. La Diète permanente déterminera l'ordre dans lequel les ministres devront siéger au Conseil de régence et autorisera la reine à remplir les fonctions du roi. Lorsque dans le premier cas le roi sortira de la minorité, que dans le second il aura recouvert la jouissance de ses facultés intellectuelles ; que dans le troisième il sera rendu à ses États, le Conseil de régence sera comptable envers lui de toutes les opérations et responsable envers la nation sur la personne et les biens de chacun de ses membres dans tout le temps de son administration ; cela suivant la teneur de la Constitution à l'article du Conseil de surveillance.

X. — *Éducation des princes royaux*

Les fils des rois que la présente Constitution destine à succéder au trône doivent être regardés comme les premiers des enfants de la Patrie. Ainsi c'est à la nation qu'appartient le droit de surveiller leur éducation sans pourtant porter préjudice au droit de la paternité. Du vivant du roi et tant qu'il régira par lui-même, il s'occupera de l'éducation de ses fils de concert avec le Conseil de surveillance et le gouverneur que les États auront proposé à l'éducation des princes. Pendant la régence, c'est à ce même Conseil, à ce gouverneur que sera confiée leur éducation. Dans les deux cas, le gouverneur sera tenu de rendre compte à chaque Diète ordinaire et de la manière dont les jeunes princes sont élevés et des progrès qu'ils auront faits. Enfin, il sera du devoir de la commission d'éducation de rédiger pour eux, sous l'approbation des États, un plan d'instruction et cela afin que dirigés d'après des principes constants et uniformes, les futurs héritiers du trône se pénètrent de bonne heure des sentiments de religion, de vertu, de patriotisme, d'amour de la liberté et de respect pour la Constitution nationale.

XI. — *Armée nationale*

La nation se doit à elle-même de se mettre en défense contre toute attaque qui pourrait porter atteinte à son intégrité ; ainsi tous les citoyens sont les défenseurs nés des

droits et de la liberté de la nation. Une armée n'est autre chose qu'une partie détachée de la force publique soumise à un ordre plus régulier et toujours en état de défense. La nation doit à ses troupes et son estime et des récompenses proportionnées à leur dévouement pour la défense de l'État ; les troupes doivent à la nation de veiller à la sûreté de ses frontières ainsi qu'au maintien de la tranquillité publique ; en un mot elles doivent être le bouclier le plus ferme de la République. Mais afin qu'elles ne puissent jamais s'écarter de l'objet de leur destination, elles doivent être constamment subordonnées au pouvoir exécutif, conformément aux réglemens qui seront portés à cet égard ; en conséquence, elles seront tenues de faire à la nation et au roi serment de leur rester fidèles et d'être les premiers défenseurs de l'État en général, des frontières et forteresses ; ou pour seconder la force exécutive dans les cas de réfraction aux lois de la part de qui que ce soit.

APPENDICE

TEXTES EXPLICATIFS

D'ANGEBERG. — *Recueil des Traités et Conventions concernant la Pologne*. Paris, MDCCCLXII. — *Acte de la formation de la Confédération de Varsovie durant la Diète constituante de 1788-1792*.

Varsovie, 7 octobre 1788.

Nous, conseillers spirituels laïcs et nonces, en présence de Sa Majesté le roi, réunis ici par son autorisation et confirmés par son seing, nous sommes animés du même esprit et nous n'avons d'autre désir que de voir notre patrie heureuse et assurée contre tout danger. Pour y parvenir nous nous unissons sous le nœud d'une Confédération générale. Aussi nous voulons maintenir intact notre droit de délibérer librement en respectant néanmoins les lois qui nous garantissent l'exercice du culte catholique romain, l'intégrité des possessions territoriales de la République, le gouvernement libre républicain, la personne, la dignité et toutes les prérogatives du trône de Sa Majesté le roi Stanislas-Auguste ;

enfin les prérogatives attachées à toutes les magistratures, ainsi que la sûreté des propriétés de ses citoyens.

Mais comme toutes ces prérogatives nationales ne sauraient être solides sans que la force publique ne les protègeât efficacement contre toutes les entreprises dangereuses, nous voulons donc, avant tout, sacrifier nos fortunes autant qu'il dépendra de nous à l'effet d'augmenter l'armée nationale. Nous nous réservons à l'avenir la faculté d'introduire dans la Diète actuelle les améliorations intérieures que nous croirons utiles pour le bien et le bonheur de la République sans nous immiscer dans les affaires particulières des citoyens. Nous confirmons la présidence du maréchal de la Diète pour la couronne, M. Stanislas-Natzer Matachowski, grand référendaire de la couronne et nonce de Sandomir ; et pour maréchal de la Diète pour la Lithuanie, le prince Kasimir-Nestor Sapieha, général d'artillerie de Lithuanie et nonce de Bnesé-Litenski. Ils prêteront le serment suivant :

« Je N... N... je jure devant le Dieu tout-puissant et unique dans sa Sainte-Trinité que je serai fidèle à Sa Majesté le roi Stanislas-Auguste, gracieusement régnant et à la Confédération générale des deux nations réunies que, dans les fonctions de maréchal de la Diète Confédération, j'observerai toutes les prescriptions, que je n'entrerais dans aucune convention secrète tant avec les régnicoles qu'avec les personnes étrangères au pays, que je ne me laisserai tromper par aucun don, promesses, amitié ou menace, que je ne publierai jamais aucun acte privé, sous quelque nom que ce soit, que je ne signerai aucune assignation financière, que je n'enregis-

treraï dans les greffes de ladite Diète d'autres actes que ceux qui seront sanctionnés par les États confédérés et décidés par la pluralité des voix, que dans les matières ni les ministres, les sénateurs et les nonces demanderaient un scrutin secret, après qu'ils auront émis les votes publics, je les compterai exactement et les publierai de même, mais, je n'accepterai aucun vote secret en matière d'impôts ; tout se fera au grand jour ; enfin je promets d'agir en vue d'intérêts des États confédérés et du pays entier. Ainsi Dieu me soit en aide. »

Nous appelons donc à cette œuvre sainte et utile à la République toutes les éminences ecclésiastiques, tous les ministres, sénateurs et nonces terriens des deux nations à seconder nos efforts, à être toujours fidèles au roi et à la patrie.

STANISLAS-AUGUSTE-MICHEL

Prince Ponialowski, primat de la Pologne et de la Lithuanie
(Puis suivent les signatures de tous les évêques, ministres, sénateurs palatins et castellans et nonces). Chodzko, *Ann. Pol.*, M. N. S. 1788. Angeberg, p. 198-199).

Déclarations du roi de Prusse, Frédéric-Guillaume II, présentée à la Diète par son envoyé extraordinaire, Louis de Buchholtz, en promettant l'appui de la Prusse si la Pologne introduit des réformes et l'hérédité du trône.

Varsovie, 12 octobre 1788.

Ce fut à la fin d'août que M. le comte de Stackelberg, ambassadeur de Russie, déclara officiellement au soussigné que Sa Majesté l'Impératrice avait résolu de faire avec le roi

et la République de Pologne dans la prochaine Diète, une alliance, dont le but et l'unique objet serait la sûreté et l'intégrité de la Pologne, ainsi que sa défense contre l'ennemi commun.

Le soussigné en ayant fait le rapport au roi, son maître, il a déclaré à M. le comte Stackelberg, en conséquence de ses ordres que, quelle sensible que Sa Majesté fût à cette ouverture confidentielle, elle ne pouvait pourtant pas dissimuler qu'elle ne voyait aucune nécessité d'une pareille alliance, surtout les traités subsistants de tous côtés ; que si l'on jugeait cependant une nouvelle alliance nécessaire pour la Pologne, Sa Majesté ferait aussi proposer le renouvellement des traités qui subsistaient de longue main entre la Prusse et la Pologne, comme elle ne prenait pas moins de part au bien-être de cet État voisin qu'aucune autre puissance.

Le soussigné a accompagné cette réponse de la représentation de plusieurs autres motifs qui pourraient faire sentir l'inutilité et, en même temps, les suites dangeureuses d'une alliance pareille entre la Russie et la Pologne d'après le double but énoncé.

Le baron de Viller, ministre du roi à Pétersbourg, a été chargé de faire immédiatement les mêmes déclarations et représentations à la cour impériale de Russie. Comme le roi a, cependant appris avec surprise que le projet de cette alliance a déjà été précédemment communiqué et agité en Pologne et qu'il est impossible qu'il soit repris à la présente Diète, Sa Majesté croit annoncer ses sentiments sur un objet

aussi intéressant pour elle et pour la Pologne la déclaration suivante : impossible, de défendre sa Patrie contre un ennemi aussi proche, aussi formidable, et aussi heureux.

Il comprendra en même temps que par une démarche de cette nature, les moteurs du projet d'une alliance contre la Porte seraient aussi ceux qui, selon le dispositif de l'article VI du traité conclu en 1773 entre la Prusse et la République, dispenseront le roi de garantir à la République l'intégrité de ses États, les guerres entre la Pologne, la Porte ottomane étant expressément exceptées dans le susdit traité.

L'alliance projetée ainsi entre la Russie et la Pologne entraînerait donc la République immanquablement, et sans aucun but de nécessité, dans une guerre ouverte avec un de ses meilleurs voisins, mais en même temps le plus dangereux ennemi.

Elle priverait la République de l'assistance et de la garantie du Roi, sans lui en présenter une meilleure et plus suffisante.

Le Roi ne saurait donc être indifférent au projet d'une alliance aussi extraordinaire, qui menacerait non seulement la République de Pologne ; mais aussi ses propres États aussi voisins de la Pologne d'un si grand danger, et ne manquerait pas d'étendre le feu de la guerre et de causer un embrasement général.

Le Roi ne trouve pas à redire que la République de Pologne augmente son armée et mette ses forces militaires dans un état plus respectable, mais il donne à considérer aux bons citoyens de la Pologne si l'on ne pouvait pas, dans les cir-

constances présentes; abuser d'une augmentation quelconque de l'armée polonaise, à entraîner la République, contre son gré dans une guerre qui lui est absolument étrangère et par conséquent amener des suites désagréables.

Le Roi se flatte que Sa Majesté le roi de Pologne et les États de la sérénissime République, assemblés dans la présente Diète, voudront prendre en mûre considération tout ce que Sa Majesté vient de leur faire représenter, dans les vues et par les principes de la plus sincère amitié, et pour le véritable bien et intérêt commun de deux États si strictement liés par les liens indissolubles d'alliance permanente et éternelle.

Sa Majesté espère de même que Sa Majesté l'Impératrice de Russie ne refusera pas son suffrage à des motifs aussi justes et aussi conformes au véritable bien-être de la susdite alliance, si elle doit être dirigée contre Sa Majesté et elle ne pourrait la regarder dans ce cas, que comme tendant à interrompre la bonne harmonie et le bon voisinage établi entre la Prusse et la Pologne par les traités les plus solennels.

Si, en second lieu, cette alliance doit être dirigée contre l'ennemi commun, si l'on entend sous cette qualification la Porte ottomane, le roi ne peut pas se dispenser, par l'amitié pour la République de Pologne, de lui représenter que la Porte ottomane, ayant toujours religieusement observé le passé de Karlonitz, et ayant aussi soigneusement ménagé les États de la République pendant tout le cours de la présente guerre, les suites les plus dangereuses ne manqueraient

pas de s'ensuivre, tant pour les États de la République, que pour ceux de Sa Majesté prussienne qui y avoisinent, si la Pologne se met à contracter des liaisons qui autoriseraient la Porte à avoir dans la Pologne un ennemi, et à l'inonder de ses troupes peu accoutumées à la discipline militaire.

Tout bon et éclairé citoyen de la Pologne sentira aisément combien il serait difficile à suivre si l'alliance projetée entre la Russie et la Pologne doit avoir pour premier but la conservation de l'intégrité de la Pologne ; le roi n'en voit aucune utilité, ni nécessité, cette intégrité se trouvant déjà suffisamment garantie par les derniers traités. On ne saurait supposer que Leurs Majestés l'Impératrice de Russie ni son allié l'Empereur des Romains veuillent enfreindre les leurs.

Il faudrait donc supposer au roi un pareil dessein, et diriger en conséquence contre lui cette alliance.

Sa Majesté n'ignore pas qu'on a pris à tâche depuis quelque temps d'imprimer une opinion sur ses vues relativement à l'intégrité des États de la République, aussi peu convenable à sa droiture qu'à la dignité de sa politique. Le roi peut plutôt provoquer au témoignage de la partie saine et éclairée de la nation polonaise, s'il n'a pas pris tous les soins possible pendant la durée de son règne, de maintenir une bonne amitié et le meilleur voisinage avec elle, s'il est arrivé la moindre chose qui puisse faire juger ou soupçonner du contraire.

Le roi ne peut donc pas se dispenser de réclamer et de protester solennellement contre le but de la nation polonaise ; et elle s'attend par conséquent avec confiance, qu'on fera

abstraction de part et d'autre du projet d'une alliance, aussi peu nécessaire, mais toujours très dangereuse pour la Pologne.

Si contre toute attente, on voulait procéder outre à la conclusion de l'alliance souvent mentionnée, le roi offre également à la sérénissime République son alliance et le renouvellement des traités qui subsistent entre la Prusse et la Pologne.

Sa Majesté croit pouvoir lui garantir son intégrité, aussi bien que toute autre puissance, et elle fera tout ce qui dépendra d'elle pour préserver l'illustre nation polonaise de toute oppression étrangère, et particulièrement d'une attaque hostile de la Porte ottomane, si elle veut suivre son conseil.

Si, contre toute attente, on ne voulait pas faire attention à toutes ces considérations et offres amicales, le roi, ne voyant plus dans le projet l'alliance susdite qu'un projet formé contre Sa Majesté, et celui d'entraîner la République dans une guerre ouverte avec les Turcs et d'exposer par une suite inévitable à leurs incursions et hostilités, non seulement les États de la République, mais aussi ceux de Sa Majesté prussienne, elle ne pourrait pas se dispenser de prendre les mesures que la prudence et sa propre conservation lui dicteraient pour prévenir des desseins aussi dangereux pour l'un et pour l'autre État.

Dans ce cas non espéré, Sa Majesté invite les véritables patriotes et bon citoyens de la Pologne de se joindre à elle pour détourner, par des mesures sages et communes, les grandes calamités dont leur patrie est menacée.

Ils peuvent s'attendre fermement que Sa Majesté leur accordera tout l'appui nécessaire et l'assistance la plus efficace pour maintenir l'indépendance, la liberté et la sûreté de la Pologne.

LOUIS DE BUCHHOLTZ

Envoyé extraordinaire de Sa Majesté prusienne

(*Journal heb. français de la Diète de Varsovie, t. I.*)

*Note de Stackelberg, ministre de Russie, à la Diète
du 25 octobre/5 novembre 1788*

L'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Sa Majesté l'impératrice de toutes les Russies s'est imposé jusqu'ici le silence le plus absolu, et n'a fait aucune représentation à l'égard des déterminations des illustres États assemblés, qui, puisqu'elle enfreint la constitution de 1775, concertée avec les trois cours, n'ont pas porté directement atteinte à l'acte de garantie de 1775. Les ordres de l'impératrice ont toujours eu si parfaitement le caractère des sentiments d'affection de Sa Majesté Souveraine pour la nation polonaise, que le sousigné eût désiré n'être jamais réduit à la nécessité fâcheuse de protester contre une infraction à la forme de gouvernement, consacrée par l'acte de garantie solennel du traité de 1775.

C'est cependant l'idée contenue dans différents projets, ayant pour objet une Diète permanente, et par conséquent, une subversion totale du gouvernement, qui prescrit au soussigné de déclarer que Sa Majesté l'impératrice, en

renonçant avec regret à l'amitié qu'elle a vouée à Sa Majesté le Roi et à la sérénissime République, ne pourra regarder que comme une violation des traités le moindre changement fait à la constitution de 1775.

Varsovie, le 5 novembre 1788.

(*Gazette de Leyde*, 1788, suppl. du n° 95).

Réponse de la Diète à la note diplomatique russe du 5 novembre 1788 relative aux réformes et à l'hérédité monarchique du trône de Pologne.

Varsovie, 17 novembre 1788.

Les soussignés, par ordre exprès du roi et des Etats confédérés de la Diète présente, ont l'honneur de remettre à Son Excellence M. le comte de Stackelberg, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Sa Majesté l'Impératrice de toutes les Russies, la réponse relative à la note remise le 5 novembre de l'année courante.

Ladite note, dont la lecture a été faite aux États assemblés le 6 novembre, paraît renfermer trois points distincts :

1° L'objection d'une infraction faite à la constitution de 1776;

2° La supposition des différents projets tendant à la subversion totale du gouvernement de la République ;

3° Une déclaration pressante de s'opposer au moindre changement de la constitution de 1775.

Chacun de ces articles a fixé l'attribution et amené la réponse des États assemblés.

Quant au premier article : si l'objection d'une infraction faite par les États de la République à la Constitution de 1776 (Constitution entièrement étrangère à l'acte de garantie de 1775) est fondée sur la détermination prise par la République de rétablir la commission militaire, les États assemblés font observer que la Diète, de même que tout pouvoir législatif, indépendant dans sa souveraineté en faisant de nouvelles lois, en rétablissant ou abrogeant les anciennes, ne peut jamais être dans le cas de les enfreindre. L'expression d'infraction des lois nationales, inapplicable à la Diète qui, par sa nature est au-dessus de la loi, ne peut convenir qu'à ceux qui, soumis à elle, osent lui désobéir.

Quant au second article : l'inquiétude témoignée sur l'idée d'une subversion totale du gouvernement de la République suppose des projets contenant ces vues, agitées devant les États assemblés. Rien ne peut davantage rassurer contre cette inquiétude, que la nation. Que nul projet ne peut être considéré comme tel, sans avoir été lu et pris en délibérations aux séances de la Diète, et qu'aucun projet de cette nature et sous cette forme n'est parvenu aux États assemblés. Que si l'inquiétude annoncée pouvait provenir de l'opinion générale dans la nation sur la Diète permanente, l'essence du gouvernement polonais, libre et indépendant, consistant dans la réunion des trois États, rend cette opinion générale exempte de tout reproche de subversion totale du gouvernement puisque la durée du temps employé à la tenue des Diètes serait le seul objet d'innovation.

Quant au troisième article, si quelques changements dans

la Constitution de 1775 devenaient nécessaires au bien du gouvernement, les États assemblés ayant toujours la plus haute opinion de la magnanimité et des sentiments d'affection de Sa Majesté Impériale, sont d'avance convaincus que cette auguste souveraine envisagera avec une nouvelle satisfaction la plus parfaite existence de la République. Dans cette persuasion, la voie des négociations avec Sa Majesté Impériale, ainsi qu'avec les cours voisines, paraît aux États de la République le plus sûr moyen de parvenir à ce but. Les expressions inespérées de la note ont excité la sensibilité de la nation. Tous les souhaits éloignent l'idée que Sa Majesté Impériale veuille renoncer un jour à l'amitié qu'elle lui a vouée. Si ce jour pouvait arriver, il serait pour la République celui d'une affliction générale.

STANISLAS-NATZER MATACHOWSKI, référendaire de la couronne, maréchal de la Diète et de la confédération pour les provinces de la couronne.

KASIMIR-NESTOR, PRINCE SAPIEHA, général d'artillerie, maréchal de la confédération pour le Grand-Duché de Lithuanie.

(Angeberg, p. 206, 207.)

Note de Buchholtz à la Diète du 19 novembre 1788

Le soussigné, envoyé extraordinaire de Sa Majesté le roi de Prusse, ayant envoyé au roi, son maître, la réponse que Sa Majesté le roi de Pologne et les États confédérés lui ont donné le 20 octobre, sur la déclaration du 12 de ce mois, se trouve expressément chargé de témoigner aux illustres États

de la Diète de la Pologne la vive satisfaction, dont Sa Majesté a été pénétrée, en apprenant par cette réponse, qu'ils ont rendu justice à ses sentiments d'amitié pour la République et qu'ils ont bien voulu assurer « que le projet d'alliance entre la Russie et la Pologne (projet que Sa Majesté le roi de Pologne et ses ministres ont proposé à la cour de Russie), selon l'assurance de cette cour, ne fait point l'objet de l'acte d'union de la Diète présente, qui ne s'occuperait que de l'augmentation des impôts et des militaires de la République ».

Le roi trouvait dans cette réponse une preuve aussi agréable que convaincante de la sagesse qui dirige les délibérations de la présente Diète, a appris avec le même plaisir que les illustres États, fidèles à leurs justes principes ont réglé, dans la séance du 3 novembre, par une séance publique revêtue de toutes les formalités constitutionnelles, le commandement de leurs forces militaires, d'une manière qui, en assurant l'indépendance de la République, en écarte la possibilité d'abus despotiques et d'influence étrangère dont tout autre arrangement aurait été susceptible.

Sa Majesté croit pouvoir attendre de la prudence et de la fermeté éprouvée des Etats de la Diète, qu'elles ne se laisseront pas détourner d'un arrangement qui fait tant d'honneur à leur sage prévoyance, par l'obligation ou la présentation de quelque garantie particulière précédente qui ne peut pas empêcher la République de ne plus jamais améliorer la forme de son gouvernement, surtout après les abus fraîchement éprouvés ; garantie qui n'est pas même conforme aux stipulations primitives des traités de 1773 sur lesquels ces

garanties sont fondées ; n'ayant été signée dans la Diète de 1775 que par la seule puissance qui la réclame à présent. Le roi n'en est pas moins prêt et disposé à remplir envers la Sérénissime République ses engagements d'alliance et de garantie générale, surtout pour lui assurer son indépendance sans vouloir, d'ailleurs, s'immiscer dans ses affaires intérieures, ni gêner la liberté de ses délibérations et de ses résolutions, laquelle il garantira de son mieux.

Sa Majesté se flatte que les illustres États de la présente Diète se tiendront fermement persuadés de la sincérité et de la pureté de ses assurances et de ses intentions amicales pour la République, sans se laisser prévenir par des insinuations sinistres, dictées par un esprit de partialité, quoique couvert du voile du patriotisme, ni par des déclamations odieuses de quelques particuliers qui ne respectent ni la vérité, ni les égards dus aux morts et aux vivants et qui n'ont pour but que de détacher la République de la cour de Prusse, sa plus ancienne alliée, qui lui a quelquefois été utile et qui, du moins, ne lui est pas à charge. Le roi doit avoir donné, par sa déclaration du 12 octobre, et par celle qui a été faite en dernier lieu au ministre de la cour de Russie à Berlin, des preuves non équivoques de ses sentiments pour la sûreté et le bien-être de la République, sans redouter aucune autre considération d'ailleurs importante ; et Sa Majesté espère, par conséquent, que les États confédérés de la République accueilleront cette nouvelle déclaration avec cette attention et cette déférence qu'elle mérite, par les sentiments de la plus pure et sincère amitié et du bon voisi-

nage qui l'ont dictée, et par les vues non douteuses pour le bonheur de la Pologne, qu'elle doit manifester aux membres non prévenus de la Diète.

(*Gazette de Leyde*, 1788, supp. du n° 77.)

*Note remise par le ministre anglais à la députation
des Affaires étrangères à Varsovie*

Le soussigné, envoyé de Sa Majesté Britannique, a l'honneur de notifier à l'illustre députation des Affaires étrangères que, venant de recevoir, dans une lettre du 8 de ce mois, une déclaration des sentiments de sa cour sur les affaires de la Pologne, il s'empresse, avec la plus grande satisfaction, de mettre au jour le désir que témoigne le roi, son maître, de contracter une alliance défensive et de commerce avec Sa Majesté le roi et la Sérénissime République de Pologne, en assurant l'illustre députation qu'il se trouve à même de faire à ce sujet les propositions les plus propres à consolider un ouvrage aussi salulaire dès que la Sérénissime République témoignera une inclination réciproque en faveur d'un système dans lequel, comme il était juste, le roi de Prusse, leur allié commun, serait compris essentiellement. Le soussigné, en s'adressant à des personnes aussi éclairées que celles qui composent l'illustre députation, se croit dispensé de détailler les avantages mutuels qui résulteront de cette alliance, tant pour l'Angleterre que pour le royaume de Pologne; et il se bornera uniquement à observer que la conformité des nouveaux avantages résultant, pour les deux nations, d'une heu-

reuse combinaison de circonstances, ne peut être que de la dernière importance : les deux parties contractantes étant à même d'agir avec la plus grande confiance et d'entreprendre tout ce qui dépendra d'elles pour effectuer un nouvel ordre de choses, conforme à leurs désirs mutuels. Le soussigné espère que l'illustre députation voudra bien mettre sous les yeux des sérénissimes États de la Diète les intentions sincères de sa cour, et les inviter à peser dans leur sagesse les moyens capables d'effectuer un arrangement dont la possibilité ne repose que sur le moment présent, et qui pourrait disparaître dans une autre époque.

A Varsovie, le 28 janvier 1791.

HAILES

(*Gazette de Leyde*, 1791, suppl. du n° 19.)

Universal adressé aux Polonais par les maréchaux de la Diète constituante à l'occasion de la prorogation des séances et pour instruire le pays de toutes les opérations qui ont été faites à la Diète dans les années 1788 et 1789.

Varsovie, 31 décembre 1789.

Par ordre de Sa Majesté et des illustres États confédérés à tous en général et à chacun à qui il appartiendra savoir, faisons : quand plusieurs nations éprouvent des malheurs tant externes qu'internes, la République de Pologne, à l'aide de la puissance divine, prospère au sein de la paix et emploie ce temps de tranquillité à s'assurer un bonheur durable.

Les États assemblés de la Diète présente se sont réunis sous le nœud d'une confédération, non pour se mettre au-dessus de la loi, mais pour la perfectionner, la faire respecter et assurer son exécution. Le mot de ralliement émané du trône que le roi est un avec la nation et que la nation est toute avec son roi, a resserré plus étroitement ces liens précieux qui assurent tant d'avantages à la République. La Pologne s'est soustraite du joug de la garantie, a repris son indépendance, a éloigné les troupes étrangères, a cassé le conseil permanent, cette magistrature aussi désagréable à la nation que dangereuse, a enfin apaisé les troubles domestiques. Elle a pourvu à la défense en augmentant ou plutôt en créant une nouvelle armée, elle a donné son attention aux démarches des puissances étrangères par des légations et l'envoi des ministres. Cet aspect et l'énergie de la République ont mérité la considération et la confiance du Sérénissime Frédéric-Guillaume, roi de Prusse, notre voisin et ami. Ce souverain a vu avec la satisfaction la plus vive par nos opérations et par l'établissement de nos lois, que ses désirs étaient non seulement spontanément remplis, mais même prévenus ; les institutions de la Diète présente sont parvenues jusqu'à la Porte ottomane et lui ont mérité les témoignages de satisfaction de la part du Grand Seigneur régnant. Si les actions de la Diète ont fait une impression si vive sur les voisins qui nous veulent du bien, si parmi les nations les plus éloignées, elles ont donné de la Pologne une plus haute opinion, l'amour de la patrie doit inspirer à tous les citoyens des sentiments bien plus profonds. Nos vœux,

L'attente étrangère semblent se changer en certitude d'un heureux avenir. Non seulement la République a annoncé, mais elle a démontré qu'elle désirait un gouvernement respecté et stable.

Aussitôt que la Diète, par l'augmentation de l'armée, a ouvert un champ de valeur et de gloire, l'Ordre équestre, avide de se signaler par des actions de courage, a aussitôt rassemblé des compagnies entières sous les drapeaux de la cavalerie nationale. Mais pour que le citoyen puisse sans crainte jouir de l'augmentation de l'armée, et que le soldat, par des vexations, ne puisse profaner le beau nom de défenseur de la patrie, des commissions palatinales ont été établies ; on leur a confié l'inspection des rapports entre l'état civil et militaire. On ne pouvait obvier à l'état d'impuissance de la République que par l'établissement de l'armée ; mais l'ordre intérieur était entre les mains de la Diète sans confédération, pouvoir suprême de la nation. Cependant les circonstances les plus heureuses sont sujettes au changement et le nœud de la Confédération n'est pas toujours durable. Cette vérité politique a été saisie autant par les puissances étrangères que les États de la République et le sérémissime Frédéric-Guillaume en a été le plus frappé. Pour assurer à la nation polonaise une éternelle amitié, une sûreté mutuelle, des avantages réciproques par une alliance et un traité solennels et définitifs, il attendait qu'elle se montrât aussi bien gouvernée que courageuse. Son exemple amènera d'autres liaisons politiques sans lesquelles la nation serait isolée, abandonnée à ses seules forces, exposée à tous les effets de l'indifférence, des

mauvaises intentions et de la prépondérance des puissances limitrophes et étrangères.

Les dangers et les tristes effets tant de fois sentis de l'inconstance du gouvernement bien affermis, la voie imprévue de la nation qui veut concourir de tout son pouvoir au bien stable de sa patrie, les conseils et les encouragements des citoyens éclairés et vertueux, qui savent si bien que la liberté ne peut exister au sein de l'anarchie, ont fait aux États assemblés un devoir indispensable de s'occuper immédiatement et assez vite des principes d'un gouvernement solide. Ils ont satisfait à la nécessité et à l'attente de la République. L'esprit de patriotisme a confirmé unanimement les principes pour l'amélioration du gouvernement. Par eux, le citoyen voit que toutes les lois, tous les pouvoirs du gouvernement émanent de la nation, que les diétines doivent être et seront la source principale du pouvoir souverain, que les Diètes dans l'ordre de la législation ordinaire, ont une époque et un pouvoir fixés ; mais que dans tous les besoins pressants de la République, elles ont la confiance entière de la nation ; que le pouvoir exécutif trouvera constamment dans la Diète toujours prête, le grand conseil (Strar), les jugements de la Diète, un secours, une surveillance et l'activité nécessaires.

Notre voisin et ami a vu, et les autres puissances le verront de même, que dans leurs liaisons ou leurs intérêts avec nous, ils traitent avec la nation elle-même, que la représentation continuelle de la République assure une intelligence et la stabilité des unions réciproques, et que, dans cet état de

choses, les rapports politiques sont également assurés et quant à l'effet et quant à la permanence.

Par ordre de sa Majesté et des États assemblés, nous vous exposons, chers concitoyens, ce tableau de nos travaux et de nos actions. Recevez ces gages de notre sollicitude avec la même effusion de cœur que nous vous les offrons. Il nous reste beaucoup encore pour achever l'ouvrage de la force et du bonheur de la République, que les préjugés, les mauvaises interprétations ne puissent avoir accès dans l'esprit d'aucun citoyen ; que la haine, la discorde et les dissensions cessent à jamais ; et dans ce moment surtout, où l'union est si nécessaire pour détruire toute intention ou insinuation contraire au bonheur de la patrie. Outre les puissances étrangères à qui nos forces et notre indépendance pourraient faire ombrage ne puissent encore fonder des espérances sur des mésintelligences et des dissensions de notre part. Quand, comme nous le promettent les lumières et la vertu de nos concitoyens, les jugements et les sentiments publics ne seront dirigés que par l'amour de la patrie, n'auront d'autre fondement que la raison et la justice, d'autre motif que l'intérêt de tous, c'est alors que nos travaux recevront la plus douce récompense et que nous trouverons dans la confiance générale les plus puissants motifs d'encouragements (1).

STANISLAS-NATZER MATACHOWSKI, maréchal de la Diète et de la Confédération de la couronne.

KASIMIR-NESTOR, PRINCE SAPIEHA, grand maître d'artillerie lithuanienne, et maréchal de la Confédération de Lithuanie.

1. Procès-verbaux de la Diète, Angeberg, 213-216.

*Réponse de la Diète à la note de Buchholtz
du 19 novembre*

Les soussignés, par ordre exprès du roi et des États confédérés de la Diète présente, ont l'honneur de remettre à M. de Buchholtz, envoyé extraordinaire de Sa Majesté le roi de Prusse, la réponse qui suit, relative à la déclaration par lui remise le 19 novembre de l'année courante.

Les assurances d'un bon voisinage et d'une amitié toujours plus manifestée dans la seconde déclaration de Sa Majesté le roi de Prusse, ont de nouveau excité les sentiments de la plus vive reconnaissance des États assemblés. Si l'établissement de la commission de guerre s'est attirée les témoignages flatteurs de Sa Majesté le roi de Prusse, la continuation des travaux de la législation sur le même objet établit que la Diète, dans ses lois subséquentes sont non seulement les principes de son gouvernement libre et républicain, mais qu'elle y progresse, en acquérant journallement un esprit plus unanime. C'est par là même que la République cherche à prouver à Sa Majesté le roi de Prusse combien elle apprécie la sagesse de ses vues, combien elle désire remplir ses souhaits, et comment elle tâche de répondre aux preuves non équivoques de son intérêt pour la sûreté et le bien être de la Pologne ; preuves que Sa Majesté déclare généreusement supérieures à des considérations d'ailleurs importantes

Quoique la liberté de penser et de parler soit une des

propriétés constitutives d'un gouvernement républicain, la différence des opinions et des discours ne fait point cependant l'impression sur la volonté générale de la nation et des États assemblés. La nation indisposée contre l'interprétation inusitée et illimitée de la garantie de son gouvernement, n'étend pas ses inquiétudes jusqu'à s'alarmer sur une garantie conforme à son indépendance. Telle est celle que Sa Majesté le roi de Prusse définit, dans sa déclaration, une garantie générale de l'indépendance de la République, sans s'immiscer dans les affaires intérieures, ni gêner la liberté de ses déclarations et de ses décisions : garantie que la nation conçoit ne pouvoir jamais être employée par le garant contre la République, et qui ne le serait même en sa faveur qu'à la demande des États, assemblés en Diètes, contre le violateur de sa souveraineté, de sa liberté et de l'intégrité de ses possessions.

Sa Majesté le roi de Prusse étant prêt et disposé, dans ses vues amicales, à remplir envers la République ses engagements d'alliance et de garantie générale, la nation ne peut, de son côté, que les accepter avec une réciprocité de désir et de sentiment. La sollicitude de la République sur tout ce qui a rapport aux garanties indéfinies, avait déjà fait envisager, dans sa réponse à la cour de Pétersbourg, du 17 novembre, la voie des négociations avec les cours voisines, comme le moyen le plus sûr de parvenir à l'existence la plus parfaite de la République. En offrant nommément à Sa Majesté le roi de Prusse, par un ministre accrédité, qui sera incessamment nommé, l'ouverture d'une négociation, les États

assemblés sont entièrement persuadés que Sa Majesté voudra bien continuer des procédés aussi bienveillants que généreux et se conformer à la sûreté et au bonheur de la République.

Sa Majesté le roi de Prusse établira ainsi à jamais la haute opinion que la nation polonaise a conçue de la magnanimité de son caractère, qui réunit toujours la plus saine morale à sa politique.

Varsovie, le 8 décembre 1788.

STANISLAS-NATZER MATACHOWSKI

(*Gazette de Leyde*, 1788, suppl. n° 104.)

*Traité d'amitié et d'alliance.
entre la Pologne et la Prusse.*

Varsovie, le 29 mars 1790.

Au nom de la très sainte et indivisible Trinité, soit notoire à tous ceux à qui il appartient. La maison royale de Prusse et électoral de Brandebourg ayant entretenu avec les sérénissimes rois de la République, depuis les temps les plus éloignés, les liaisons les plus étroites d'amitié et d'alliance et Sa Majesté le roi de Prusse ayant nouvellement donné à la sérénissime République de Pologne des marques réelles de son amitié, il en est résulté un désir mutuel et réciproque de renouveler et de resserrer ces anciennes liaisons par un traité d'alliance défensif, pour le bien des deux patries et pour le maintien de la tranquillité commune et particulière des deux États ; pour remplir un but aussi salulaire Sa Majesté le roi de

Prusse a nommé et autorisé son chambellan, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire auprès de Sa Majesté le roi de la République de Pologne, le sieur Jérôme, marquis de Lucechessius et Sa Majesté le roi et les États de la sérénissime République de Pologne assemblés en Diète ordinaire et confédérée ont nommé et autorisé Hyacinthe Matachowski, grand chancelier de la couronne, Alexandre, prince Sapieha, grand chancelier à Lithuanie, Mathias Sawyn, évêque de Chetin, vice-chancelier de la couronne, Joachim Chreptowicz, vice-chancelier de Lithuanie, Joseph Rubinski, évêque de Kujani et de Poméranie, Ignace Potocki, maréchal de la cour de Lithuanie, Stanislas Matachowski, référendaire de la couronne et maréchal de la Diète et de la Confédération de la couronne, Kasimir prince Sapieha, grand maître d'artillerie et maréchal de la confédération de Lithuanie, Antoine Dvidusyski, grand notaire de Lithuanie, lesquels plénipotentiaires, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs en bonne et due forme, et après avoir conféré entre eux, sont convenus des articles suivants :

ARTICLE PREMIER. — Il y aura une amitié et une union sincère et constante entre Sa Majesté le roi de Prusse, les héritiers et successeurs, ainsi par la sérénissime République de Pologne, de sorte que les hautes parties contractantes apporteront la plus grande attention à maintenir entre elles, et les États et sujets la plus parfaite amitié et correspondance réciproque, et s'engagent à contribuer autant qu'il sera en leur pouvoir à se défendre et à se conserver mutuellement en paix et en tranquillité.

ART. 2. — En conséquence de l'engagement contracté par l'article précédent, les deux hautes parties contractantes feront tout leur possible pour se garantir et se conserver réciproquement la possession tranquille des États, provinces et villes, et de tout le territoire qu'elles possèdent dans le temps de la conclusion du présent traité d'alliance. Cette garantie des possessions actuelles n'empêchera cependant pas l'arrangement amiable de quelques controverses qui ont existé avant la conclusion de ce traité, relativement à des limites particulières, et qui n'ont pas encore été aplanies.

ART. 3. — Si le cas arrivait que l'une des hautes parties contractantes serait menacée d'une attaque hostile par qui que ce soit, l'autre emploierait sans délai ses bons offices les plus efficaces pour prévenir les hostilités, pour procurer satisfaction à la partie lésée et pour ramener les choses dans la voie de la conciliation; mais si ces bons offices n'avaient pas l'effet désiré dans l'espace d'un mois et que l'une des hautes parties contractantes fût en attendant hostilement attaquée, molestée ou inquiétée dans quelques-uns de ses États, droits et possession ou intérêts, ou de quelque manière que ce soit, l'autre partie contractante s'engage de secourir son alliée sans délai pour se maintenir mutuellement dans la possession de tous les États, territoires, villes et places qui leur ont appartenu avant le commencement de ces hostilités; pour lequel effet, si le royaume de Pologne venait à être, Sa Majesté le roi de Prusse fournira à Sa Majesté le roi et la Sérénissime République un secours de 14.000 hommes d'infanterie et de 4.000 hommes de cavalerie, accompagnés

d'un train d'artillerie proportionné au nombre de troupes et si Sa Majesté prussienne venait à être attaquée, Sa Majesté le roi et la République de Pologne lui fourniront un secours de 8.000 hommes de cavalerie et 4.000 hommes d'infanterie, accompagnés d'un train d'artillerie proportionné au nombre des troupes ; lequel secours respectif sera fourni dans l'espace de deux mois à dater du jour que la réquisition sera remise de la part de la partie requérante, et demeurera à sa disposition pendant toute la durée de la guerre dans laquelle elle se trouve engagée. Ce secours sera payé et entretenu par la puissance refusée, partout où son allié le fera agir ; mais la partie requérante lui fournira gratis, dans ses États, le pain et le fourrage nécessaires sur le prix usité dans ses propres troupes.

Si la partie lésée et requérante préférerait aux troupes un secours en argent, elle en aura le choix : et ce secours sera alors évalué en vingt mille ducats de Hollande par an pour mille hommes d'infanterie, et à vingt-six mille six cent soixante-six ducats de Hollande pour mille hommes de cavalerie par an ou dans la même proportion par mois. Si la République de Pologne préférerait alors de fournir son secours en blé pour l'approvisionnement des magasins, Sa Majesté prussienne s'y prêtera, autant que ses propres intérêts le permettront ; et on évaluera alors le blé que la Pologne pourrait fournir, selon le prix courant de la Pologne.

ART. 4. — Dans le cas, où ce secours stipulé ne serait pas suffisant pour la défense de la puissance requérante, la

puissance requise l'augmentera suivant la nécessité du cas ; et cette augmentation sera, du côté de Sa Majesté le roi de Prusse, jusqu'à trente mille hommes, et du côté du roi et de la République de Pologne, jusqu'à vingt mille hommes. Si, cependant, malgré cette détermination de la quantité des troupes auxiliaires, l'une des deux^s parties contractantes se trouvait dans le cas d'un secours de toutes les forces de l'autre, les deux parties se réservent de se concerter sur ce secours extraordinaire et de le requérir.

ART. 5. — Les troupes qui seront fournies par la partie requise seront sous le commandement du général qui commande l'armée de la partie requérante ; mais elles resteront ensemble et sous les ordres de leurs propres généraux et officiers ; elles ne seront pas plus exposées, et elles seront traitées aussi favorablement que des troupes de la partie requérante.

ART. 6. — Si quelque puissance étrangère que ce soit voulait, à titre d'actes et stipulations précédentes quelconques, ou de leur interprétation, s'attribuer le droit de se mêler des affaires internes de la République de Pologne ou de ses dépendances, en tel temps ou de quelque manière que ce soit, Sa Majesté le roi de Prusse s'emploiera d'abord, par ses bons offices les plus efficaces, pour prévenir les hostilités par rapport à une pareille prétention ; mais si ces bons offices n'avaient pas leur effet et que les hostilités résulteraient à cette occasion contre la Pologne, Sa Majesté le roi de Prusse, en reconnaissant ce cas comme celui de l'alliance, assistera alors la République, selon la teneur de l'article 4 du présent traité.

ART. 7. — Les parties contractantes ayant résolu de pourvoir aux intérêts des deux nations, par un traité de commerce, et la nature d'un tel traité exigeant du temps, elles n'ont pas voulu que cela pût causer du retard dans la conclusion du traité d'alliance, également désiré des deux côtés ; mais on continuera la négociation, autant pour la vérification et redressement des abus qui auraient pu s'être glissés de part et d'autre, dans l'exécution du dernier traité de commerce, que pour hâter la conclusion du nouveau traité qui établira d'une manière plus complète les avantages réciproques du commerce, pour le bien des deux nations.

ART. 8. — Le présent traité d'alliance sera approuvé et ratifié par Sa Majesté le roi de Prusse et par Sa Majesté le Roi et la République de Pologne et les lettres de ratification en bonne et due forme seront délivrées et échangées de part et d'autre dans l'espace de quatre semaines, ou plus tôt si faire se peut, à compter du jour de la signature du présent traité.

En foi de quoi, nous, soussignés plénipotentiaires de Sa Majesté le roi de Prusse et de Sa Majesté le Roi et la République de Pologne, avons signé le présent traité d'alliance et y avons apposé le cachet de nos armes :

(L. S.)	(L. S.)
HYACINTHE, comte MATA-CHOWSKI.	JÉRÔME, marquis DE LICHIUS.
ALEXANDRE, prince SAPIEHA.	(Martens, t. IV, p. 41-1.
MATHIAS SCONYN	Angeberg, 222-226.)
JOACHIM CHREPTOWICZ.	
JOSEPH RYBINSKI.	
IGNACE POLOCH.	
STANISLAS MATACHOWSKI.	
KASIMIR, prince SAPIEHA.	ANTOINE DVIDUSISKY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — BIBLIOGRAPHIE DES BIBLIOGRAPHIES

1. ESTREICHER. — Bibliographie polonaise (Bibliografia polska Cracovie, 1898 en 18 vol.) (polonais).
2. FINKIEL — Histoire de la bibliographie polonaise (Historja bibliografji polskiej) en 3 vol. Cracovie, 1891 (polonais).

II. — TEXTES ET DOCUMENTS

1. ABRÉGÉ du droit public de Pologne rédigé sur les mémoires de M. l'évêque de Cujavie (M. N. S. 12146. Bibl. Nat., Ancien suppl. 20360 8°).
2. ACTE de la formation de la Confédération de Varsovie durant la Diète constituante de 1788-1792 (Chodzko, Annales pol. de 1788. M. N. S.).
3. DÉCLARATION du roi de Prusse, Frédéric-Guillaume II, présentée à la Diète par son envoyé extraordinaire Louis de Buchholtz (Journal hebd. français de la Diète de Varsovie, t. I).
4. DÉPÊCHES de l'ambassade polonaise à Copenhague 1789-1793. Imprimés de l'époque (Musée pol. Rapperswyl) (polonais).
5. DISCOURS de Ignace Potocki, grand maréchal de la Lithuanie, du 3 mars 1790. Imprimé de l'époque (Musée pol. Rapperswyl) (polonais).

6. FORME CONSTITUTIONNELLE décrétée par acclamation dans la séance du 3 mai, sanctionnée dans la séance suivante du 5 mai 1791. Varsovie, chez Dufour, conseiller aulique de Sa Majesté, le directeur de l'imprimerie du corps royal des Cadets. Imprimé de l'époque (Auckland's Papers, vol. XXVI. Correspondance May., 20 June 1791. Add. 34437. Brit. Mus.).
7. NOTE DE STACKELBERG, ministre de Russie, à la Diète du 25 octobre/5 novembre 1788 (Gazette de Leyde, 1788, suppl. du n° 95).
8. NOTE DE BUCHHOLTZ à la Diète du 19 novembre 1788 (Gazette de Leyde, 1788, suppl. du n° 99).
9. NOTE remise par le ministre anglais à la députation des Affaires étrangères à Varsovie (Gazette de Leyde, 1791, suppl. du n° 19).
10. NOTE M. N. S. Add. 34441 (Auckland's Papers, Brit. Mus.)
11. PRÉCIS DES ARTICLES CONSTITUTIONNELS décrétés à la Diète de Pologne le 3 mai 1791. (M. N. S. Add. 34437 Brit. Mus.).
12. PROCÈS-VERBAUX de la Diète constituante (Annales pol. Chodzko M. N. S. Musée pol. Rapperswyl).
13. RECUEIL DES INSTRUCTIONS données aux ambassadeurs de France depuis le traité de Westphalie jusqu'à la Révolution française, publié par Louis Farge. Paris, 1888.
14. RÉPONSE DE LA DIÈTE à la note diplomatique russe du 5 novembre 1788 relative aux réformes et à l'hérédité monarchique du trône de Pologne.
15. RÉPONSE DE LA DIÈTE à la note de Buchholtz du 19 nov. (Gazette de Leyde, 1788, suppl. du n° 104).
16. RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS sur la nouvelle constitution de la Pologne communiqué par S. A. S. E. aux commissaires polonais (Auckland's Papers. M. N. S. 34441. Brit. Mus.).

17. SUITE DE LA RÉVOLUTION de Pologne (Auckland's Papers. M. N. S. n^{os} 5 et 37. Brit. Mus.).
18. TRADUCTION DE LA PROTESTATION de M. Antoni Wyzga contre la Diète extraordinaire (M. N. S. Fr. 9028. Bibl. nat.).
19. TRAITÉS ET CONVENTIONS CONCERNANT la Pologne, publiés par Angeberg, d'après les archives de l'ambassade russe à Varsovie découverte en 1794. Paris, 1862.
20. TRAITÉ D'AMITIÉ ET D'ALLIANCE entre la Pologne et la Prusse (Angeberg, p. 222-226).
21. UNIVERSAL adressé aux Polonais par les maréchaux de la Diète à l'occasion de la prolongation des séances et pour instruire le pays de toutes les opérations qui ont été faites à la Diète dans les années 1788 et 1789 (Journal hebd. de la Diète de quatre ans de 1789).
22. VOLUMINA LEGUM (Recueil des lois et des constitutions). Pétersbourg, 1859 (polonais).
23. VOLUMINA LEGUM (t. IX). Cracovie, 1889 (polonais).

III. — JOURNAUX DE L'ÉPOQUE

1. Gazette de Leyde.
2. Gazette nationale et étrangère.
3. Journal hebd. de la Diète de quatre ans.
4. Moniteur Universel.

IV. — MÉMOIRES, TRAITÉS, ÉTUDES HISTORIQUES

1. ANSON. — Les Lois et les coutumes (Law and Custom). Oxford, 1908 (anglais).
2. ASKENAZY. — La Dernière élection royale en Pologne (die letzte polnische Kowigswahl). Thèse Göttingen, 1894 (allemand).

3. BALZER. — Les Réformes sociales et politiques de la Constitution du 3 mai (Reformy społtjern i polityerm Koustytueji zmaja). Cracovie, 1891 (polonais).
4. BERTHÉLÉMY. — Traité élémentaire de droit administratif. Paris, 1908.
5. BLACKSTONE. — Commentaires sur les lois anglaises (Commentaires of the English Laws). Bruxelles, 1774 (anglais).
6. M. BOBVZYRISKI. — L'Histoire de la Pologne (Dziye Polski). Cracovie, 1887 (polonais).
7. — Les Diètes polonaises sous les règnes d'Olbracht et d'Alexandre (Sejmy polski za Olbrachta i Alexandra). Atenenm. Varsovie, 1876 (polonais).
8. BURKE (E.). — Appel de Whigs modernes aux Whigs anciens (Appel from the News to the Old Whigs). Œuvres complètes, t. IV. Londres (anglais).
9. BRONGHAM (Lord). — Philosophie politique. Aristocratie, t. II (Political Phylosophy, Aristocracy). Londres, 1861 (anglais).
10. CAPEFIGUE. — Histoire constitutionnelle. Paris, 1831.
11. COXES (William). — Voyages en Pologne, Suède et Danemark (Travels into Poland, Sweden and Danemark), t. I. Londres, 1793 (Brit. Mus.) (anglais).
12. DE LA BIZARDIÈRE. — Les Diètes en Pologne. Paris, 1697.
13. DE LA CROIX. — Constitutions européennes, t. III. Paris, 1793.
14. DE LOLME. — Constitution d'Angleterre. Londres, 1785.
- DICEY. — Introduction to the Law of the Constitution to the Study of the Constitutional Law. London, 1908.
15. ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris, 1906.
16. FERRAND. — Les trois démembrements de la Pologne, t. II et III. Paris, 1865.
17. FINKIEL. — La Constitution du 3 mai (Kinstytutuy à trois maja). Lemberg, 1891 (polonais).

18. GARRAN DE COULON. — Recherches politiques sur l'État ancien et moderne de Pologne. Paris, 1795.
19. GUIZOT. — Histoire de la Révolution [d'Angleterre, t. I. Paris, 1861.
20. La Grande Encyclopie, t. XVI.
21. HOFFMAN. — Histoire des réformes politiques dans l'ancienne Pologne (Historia reform polityrnyehw dawery Polska). Posmanie, 1869 (polonais).
22. — Tableau du gouvernement et de la législation de l'ancienne Pologne (Obvar vigdu iprawodawstwa dawnej Polski) Revue de Posnanie, t. IV, 1848 (polonais).
23. HUPPE (S.). — Organisation de la République de Pologne (Verfassung Republik Pohlens). Berlin, 1867 (allemand).
24. KALINKA. — La Diète de quatre ans (Sejwertewlitni) Œuvres complètes, t. VII et VIII. Cracovie, 1895 (polonais).
25. — La Constitution du 3 mai Kinstytrieja, trois maja. Cracovie, 1896 (polonais).
26. KARAJEW. — Causes de la chute de la Pologne (Extrait de la Revue historique, mars-avril 1881). Paris, 1891.
27. KASPAREK. — Manuel de droit politique général (Podręcznik Prawo polityrnego ogólnego). Cracovie, 1888 (polonais).
28. KATTAY. — De l'amélioration de la République (Opoprawi nier pospolity). Varsovie, 1788 (polonais).
29. KOLLATAJ. — Quelques lettres d'un anonyme adressées à St. Matachowski, référendaire de la Couronne sur la Diète future (Do St. Matachowskiego, referendavra Koronnego a pruyzityque sejuni anonyma listow Kilka). Varsovie, 1789 (polonais).
30. — De l'avènement et de la chute de la Constitution du 3 mai (O ustanowienis upadkn Koustytucji 3 maja). Metz, 1793 (polonais).

31. KOMANEWSKI. — Coup d'œil rapide sur les causes de la décadence de la Pologne. Paris, 1807.
32. KONARSKI. — De la forme utile des délibérations (O skutiernym vad sposobie). Varsovie, 1760 (polonais).
33. KOZZON. — Histoire intérieure de la Pologne durant le règne de Stanislas-Auguste (Wewustune Druji Polski za Stanislawu Augusta). Varsovie, 1897 (polonais).
34. LAVISSE et RAMBAUD. — Histoire générale du iv^e siècle à nos jours, t. VIII. Paris, 1896.
35. LELEWEL. — Les Trois constitutions polonaises : 1791, 1807, 1815 (Twy Konstytueji polskii : 1791, 1807, 1815). Posnanie, 1859 (polonais).
36. LENGWICH. — Droit public du royaume de Pologne (Prawo pospolite Kvolistowa Pohkiego). Cracovie, 1836 (polonais).
37. LOBAVZEWSKI. — Testament politique dédié à un fils de la Patrie avec la description d'un gouvernement républicain (Testament polityrny synowi Ojeryzcy rostawiony planem Cupiecznejm formy republi-kanskig). Varsovie, 1789 (polonais).
38. — Libertés polonaises égalant celles de l'Angleterre avec la description du gouvernement anglais (Zas-scryt rovlaiser polskiy, angielskiy wyrownywaja-cego rapisaniem nader angielskiego). Varsovie, 1789 (polonais).
39. MABLY. — Du gouvernement et des lois en Pologne (Œuvres complètes, t. VIII. Paris, 1795).
40. MÉHIÉ. — Histoire de la prétendue révolution en Pologne. Paris, 1792.
41. MOLTKE. — La Pologne (Poland), Londres, 1885. (Brit. mus. anglais).
42. MONTESQUIEU. — Esprit des Lois (Œuvres complètes, t. III, IV, V. Paris, 1876).
43. NIEMEUVICZ (Twsyn). — Mémoires de mon temps (Pamizt-

- wiki, 2 Crasow moich). Paris, 1848. (polonais).
44. NIEWCZGLOWSKI. — Les idées politiques et l'esprit public en Pologne à la fin du XVIII^e siècle. La Constitution du 3 mai 1791. Thèse de Paris, 1901.
45. OGIRISKI. — Mémoires sur la Pologne et sur les Polonais depuis 1788-1815, t. I. Genève, 1826.
46. OSTROGORSKI. — La Femme au point de vue du droit public et de la législation comparée. Paris, 1892.
47. PAWIRISKI. — Le Gouvernement des diétines (Prady Sejmikowe). Varsovie, 1888 (polonais).
48. PILAT (D^r). — De la littérature politique de la Diète de quatre ans (O literaturze polityrnej sejm crtevo-litniego). Revue de la Pologne, t. XXII et XXIII. Cracovie, 1871 (polonais).
49. POPUL. — L'Avènement et la chute de la Constitution du 3 mai d'après des documents originaux (Powstanieinpadek Konstytueji, 3maja wedele dokumentoir ovyginalnych). Cracovie, 1891 (polonais).
50. PYRRHIS DE VARILLE. — Lettres historiques et politiques à Son Altesse le prince Jean Sanguszko. Varsovie, 1764.
51. REMBOWSKI. — Les Confédérations et le droit à l'insurrection (Konfederacji i Rokon). Varsovie, 1896 (polonais).
52. RREWUSKI (St.). — Quelques mots à propos de la succession au trône en Pologne (O sukenji tronni w Polsce stow Vilka). Dresde, 1789 (polonais).
52. ROCPELL. — Observations de J.-J. Rousseau sur la Constitution de Pologne (Betrachtungen über die Polnische Derfassung) (3^e année de la Société historique de Posnanie) (allemand).
53. ROUSSEAU (J.-J.). — Contrat Social (Œuvres complètes, t. V. Paris, 1823).
54. — Considérations sur le gouvernement de la Pologne (Œuvres complètes, t. V. Paris, 1823).

55. RULHIÈRE. — Révolution de Pologne, t. I. Paris, 1862.
56. SIARCRYRSKI. — Les Jours des 3 et 5 mai 1791 (Drini, 3 i 5 maja 1791. Cracovie, 1891 (polonais).
57. SKWTUSKI. — Droit politique de la nation polonaise (Prawo polityczne warodupolskiego). Varsovie, 1784 (polonais).
58. SMOLERISKI. — La Dernière année de la Grande Diète (Ostalni dok sejnur Wielkrigo). Varsovie, 1896 (polonais).
59. — La Forge de Kollataj (Kurnice Kollatajowska). Cracovie, 1885 (polonais).
60. SMOLKA. — L'Europe et la Constitution du 3 mai 1791 (Bulletin de l'Académie de Cracovie. Cracovie, 1891).
61. SOKOTOWSKI (Dr). — De la Diète de quatre ans (O Sejuni orte voletnim). Lemberg, 1891 (polonais).
62. SOREL. — L'Europe et la Révolution, t. II. Paris, 1885.
63. SPENCER. — Institutions politiques (Political Institutions). Londres, 1892 (anglais).
64. STAVZYNSKI. — La Constitution du 3 mai au milieu d'autres organisations des États contemporains (Kinstytucja 3 maia na tle ustraju wspotczesnych paristw europejskich). Lemberg, 1892 (polonais).
65. STANGE. — Réflexions sur la vie de Jean Stamojski, grand général et chancelier de la Couronne, appliqués à l'état actuel de la Pologne (Urvagi nad ryciem Jana Zamojskiego hetmana i Kancelena Koronneyr do twainiejsrey stann Polski pnystosowam). Varsovie, 1785 (polonais).
66. STUBBS. — Histoire constitutionnelle (Constitutional History). Oxford, 1896 (anglais).
67. SRIYSKI. — Histoire de la Pologne (Driyi Polski), t. IV. Cracovie, 1895 (polonais).

68. VOLTAIRE. — Histoire de Charles XII (Œuvres complètes, t. XXVI. Paris, 1785).
69. WALISREWSKI. — La Pologne et l'Europe dans la seconde moitié du XVIII^e siècle (Polska i Europa w drugiej połowie XVIII wieku). Cracovie, 1890 (polonais).
70. — Les Crartoryski et Potocki (Crartoryscy i Potoccy). Cracovie, 1887 (polonais).
71. WEGNER. — Les Jours des 3 et 5 mai (Dzini 3 i 5 maja Posnami, 1865 (polonais).
72. WRILHORSKI. — L'Établissement de l'ancienne forme du gouvernement. Londres, 1775.
73. ZALESKI. — Correspondance nationale de Stanislas-August de 1784-1792 (Korrespondenzia Krajowa St. Augustai lat 1784-1792). Ann. de la Société historique-littéraire, 1870-1872 (polonais).
-

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES ESSENTIELS DE L'ANCIEN DROIT PUBLIC

1. Sources du droit public polonais.....	9
2. Nature juridique du gouvernement de la Pologne.....	12
3. Origine et évolution de son régime représentatif.....	22
4. Les trois ordres de l'État: 1 ^o le roi; 2 ^o l'Ordre équestre; 3 ^o le Sénat.....	42
5. La Diète: système de deux Chambres législatives.....	69
6. Le <i>liberum veto</i>	85
7. Les confédérations.....	107
8. Les diétines.....	117
9. Caractéristique de l'ancienne Constitution.....	144

DEUXIÈME PARTIE

PLAN GÉNÉRAL DE LA DIÈTE DE QUATRE ANS

HISTORIQUE. — Période intermédiaire (1764-1788). — La Diète de quatre ans (1788-1792).....	149
---	-----

PREMIÈRE SECTION

CHAPITRE PREMIER. — Formation et nature de la Diète confédérée.....	173
1. L'esprit public en Pologne et en Europe au début	

du XVIII ^e siècle.....	173
2. La convocation de la Diète de quatre ans.....	176
3. Les partis politiques.....	180
4. Notions sommaires sur la littérature politique de la Diète de quatre ans.....	192
5. Influence des théories révolutionnaires sur les réformes en Pologne. — Écrits de Rousseau..	208
CHAPITRE II. — Matières préliminaires traitées à la Diète.....	225
1. La question de l'armée et des finances.....	225
2. Réaction contre la domination étrangère : Abo- lition du Conseil Permanent.....	237
3. La politique extérieure.....	251
CHAPITRE III. — Les Réformes du gouvernement.....	289
1. Loi constitutionnelle du 24 mars 1791 sur les diétines.....	341
2. Loi constitutionnelle du 18 avril 1791 sur les villes.....	366
3. L'avènement de la nouvelle forme du gouverne- ment décrétée le 3 mai 1791.....	374

SECTION II

Analyse de la Constitution du 3 mai 1791

a) Le pouvoir législatif.....	394
b) Le pouvoir exécutif.....	436
c) La réforme sociale.....	479
d) Vue d'ensemble sur la Constitution du 3 mai 1791.	486

ANNEXES

Documents inédits.....	501
Textes explicatifs.....	549

